

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

Section des sciences économiques, politiques et sociales

La politique économique conjoncturelle
dans la
perspective internationale

Thèse

présentée à la section des sciences économiques, politiques et sociales
de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de Docteur ès sciences économiques

par

BEAT H. SCHATZMANN

Imprimerie Sauerländer SA Aarau

1965

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

Section des sciences économiques, politiques et sociales

La politique économique conjoncturelle
dans la
perspective internationale

Thèse

présentée à la section des sciences économiques, politiques et sociales
de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de Docteur ès sciences économiques

par

BEAT H. SCHATZMANN

Imprimerie Sauerländer SA Aarau

Monsieur Beat H. Schatzmann est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences économiques: *La politique économique conjoncturelle dans la perspective internationale*. Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 24 septembre 1965

Le directeur de la Section
des sciences économiques, politiques et sociales
(P.-R. Rosset)



Table des matières

Première partie: Définition du problème et analyse

I. Introduction – Description et délimitation de notre tâche

II. La politique conjoncturelle et la nouvelle situation politico-économique

A. Les expériences à tirer des fluctuations conjoncturelles	10
1. Les fluctuations conjoncturelles à l'époque du libéralisme économique	10
2. La crise économique mondiale et ses conséquences dans le domaine de l'économie	11
3. Les fluctuations conjoncturelles dans le deuxième après-guerre	13
B. L'évolution des données économiques, politiques et sociaux	15
1. La tendance accrue à internationaliser les relations commerciales	15
2. Les changements politiques	18
3. Le droit au bien-être	19
C. Les effets des conditions modifiées sur la politique économique et conjoncturelle en général	22
1. L'évolution des objectifs de la politique économique	22
2. Les conséquences pour la politique conjoncturelle	25
III. Considérations théoriques sur la conjoncture et la croissance	
A. La synthèse des hypothèses explicatives	34
B. Connaissances théoriques des situations promouvant la croissance	41
1. Les croissances accélérées à déflation interne ou externe	41
a) Les conditions de structure	42
b) Les conditions de conjoncture	42
c) Les conditions de politique économique	43
2. Les croissances moyennes à déflation interne ou externe	44
a) Les conditions de structure	44
b) Les conditions de conjoncture	45
c) Les conditions de politique économique	45
C. Conclusions	47

Deuxième partie: Les possibilités d'une politique internationale de conjoncture et de croissance

I. Problèmes généraux d'une politique internationale de conjoncture et de croissance

A.	Définitions	51
1.	Remarques générales	51
2.	La coopération régionale	52
3.	La coopération interrégionale	53
4.	La coopération multilatérale	53
5.	Les degrés d'intensité de la coopération	53
B.	Les aspects sous lesquels les instruments de la politique de conjoncture et de croissance sont à examiner quant à leur utilisation internationale .	55

II. Les principaux instruments et leurs qualifications pour la coopération internationale

A.	La politique monétaire	56
1.	Définition et caractéristiques	56
a)	La politique du taux d'escompte	57
b)	L'open market policy	58
c)	La politique des réserves obligatoires	59
2.	Possibilités et limites de la coopération internationale dans le domaine de la politique monétaire interne	60
a)	Remarques générales	60
b)	Les possibilités de coopération aux différents niveaux et degrés d'intensité	60
3.	Les efforts en vue d'un ordre monétaire international	64
a)	La nécessité du rétablissement d'un ordre monétaire international après la crise économique mondiale	64
b)	Les aspects actuels et futurs de l'ordre monétaire international .	65
B.	La politique financière	69
1.	Les qualifications de la politique financière en tant qu'instrument de politique conjoncturelle et de croissance économique	69
2.	La politique financière de l'Etat dans les diverses phases de la con- joncture et de l'expansion	72
a)	En période de dépression	72
b)	En période de surexpansion économique	73
c)	En période d'expansion continue à long terme	74

3. Problèmes de la coopération internationale dans le domaine de la politique financière	78
a) La coopération régionale dans le domaine de la politique fiscale	79
b) La coopération régionale dans le domaine de la politique des dépenses	81
c) Autres possibilités de coopération internationale et conclusions	84
C. La politique commerciale	85
1. Définition	85
2. La politique commerciale en tant qu'instrument de politique de conjoncture et de croissance à la lumière de la coopération internationale	87
D. La politique des revenus	90
1. Définition et problèmes	90
a) Remarques générales	90
b) Principes directeurs pour les revenus salariaux	92
c) Principes directeurs pour les revenus non salariaux	95
2. Appréciation des propositions concernant la politique des revenus	98
3. Possibilités de la coopération internationale dans le domaine de la politique des revenus	101
E. La politique de la main-d'œuvre	102
1. Le contenu d'une politique moderne de la main-d'œuvre	102
2. La coopération internationale dans le domaine de la politique de la main-d'œuvre	105
F. La planification-cadre	108
1. Remarque de principe sur la planification et l'économie du marché	108
a) La nécessité de considérations globales et à long terme	108
b) Les principaux types de planification	112
α) D'après le champ d'application	112
β) D'après la source du pouvoir de l'autorité planificatrice	112
γ) D'après le but ou complexe de buts visés par le plan	113
δ) D'après les moyens employés	113
c) Les «données prophylactiques» du problème dans une économie mixte	114
2. La planification-cadre du point de vue de la conjoncture et de la croissance	119
3. Les conditions pour la pleine efficacité d'une politique de conjoncture et de croissance se servant de la planification-cadre	122
4. La planification et la coopération internationale	126

III. Les principaux aspects d'une politique moderne de conjoncture et de croissance dans l'économie mondiale future

A. Une économie mondiale établie de manière rationnelle comme condition pour une véritable politique internationale de conjoncture et de croissance	136
1. Le problème des petits espaces économiques ou le régionalisme économique contre le libre-échange universel	136
2. Le problème du sous-développement et la politique internationale de conjoncture et de croissance	140
B. Les possibilités d'une politique internationale de conjoncture et de croissance	144
1. Remarques générales	144
2. Conclusions	147
Bibliographie	157
Abréviations	163

Définition du problème et analyse

I. Introduction

Description et délimitation de notre tâche

On a sans doute le droit de qualifier d'entreprise hardie la tentative de présenter la politique conjoncturelle dans la perspective internationale. C'est pourquoi il nous paraît justifié d'expliquer quelles sont les raisons qui nous ont incités à nous lancer quand même dans cette entreprise. En tant que membres d'une génération qui n'a pas connu les années de la crise économique mondiale, nous pourrions être amenés – surtout à la lumière de la prospérité qui règne depuis 1945 d'une façon pour ainsi dire ininterrompue – à croire qu'on est parvenu aujourd'hui à créer les conditions pour une prospérité permanente et qu'il est fort peu probable que se reproduise à l'avenir ce qui est arrivé dans les années 30. Un examen approfondi des multiples causes de cette crise et de ses conséquences désastreuses nous a toutefois démontré combien est superficielle une telle façon de voir les choses.

Ce qui nous a étonnés tout particulièrement et ensuite incités à nous mettre à ce travail, sont les maigres résultats que nous avons obtenus lorsque nous nous sommes penchés sur la question de savoir ce qui a été entrepris jusqu'à présent sur le plan international en vue d'éviter une répétition de tels événements. Sans doute avons-nous pu constater qu'il existe toute une série d'accords internationaux (les accords de Bretton Woods, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, les accords internationaux sur les matières premières, la CEE, l'AELE, l'OECE, etc.) qui, dans les domaines de la monnaie et du commerce, ont conduit à une remarquable coopération internationale, contribuant ainsi à la stabilité économique internationale. A part cela, il n'y a pas – à deux exceptions près, qui n'ont d'ailleurs pas encore développé une grande activité dans ce domaine et n'ont pas encore vraiment fait preuves (CEE et OCDE) – d'accords internationaux portant sur une coopération dans l'ensemble des aspects et des mesures de la politique conjoncturelle, accords qui seuls offriraient une certaine garantie contre des déséquilibres de l'importance de la crise économique mondiale. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de tenter de contribuer en toute modestie à une amélioration de cet état de choses.

Notre tâche est toutefois rendue plus ardue par le fait qu'il n'y pas suffisamment de clarté quant au contenu de la politique conjoncturelle. On devrait pouvoir s'imaginer que ces questions auraient été élucidées par la science au cours des trente années écoulées depuis la crise économique mondiale. Ce n'est mal-

heureusement pas le cas et, à la suite de l'évolution durant les dernières quinze à vingt années (apparition des problèmes de croissance), nous nous demandons si ce qu'on désigne ordinairement par «politique conjoncturelle» correspond encore aux missions qu'une «politique conjoncturelle» aurait à remplir dans les circonstances actuelles. Notre première tâche sera donc de faire de la lumière dans ce domaine et d'établir dans quelle mesure les théories économiques peuvent nous aider à le remplir. — Nous en viendrons ensuite à notre problème principal. Il y aura là au départ déjà une difficulté d'ordre théorique. Il manque en effet toujours une définition scientifique du terme de politique conjoncturelle internationale, ce qui est peut-être une des causes de la déficience de la coopération. La politique conjoncturelle internationale est-elle tout simplement la transposition au niveau international des politiques conjoncturelles nationales? Ou est-ce quelque chose de nouveau et de différent? Lorsque nous y verrons plus clair, il nous faudra donc examiner de plus près la validité des instruments de politique conjoncturelle pour la coopération internationale. Il s'agira, enfin, de démontrer les possibilités de réaliser une «politique conjoncturelle internationalisée». — Nous en venons ainsi aux questions générales fondamentales de notre travail:

- 1° Quel est le sens du terme de «politique conjoncturelle internationale»?
- 2° Dans quelle mesure les instruments de politique conjoncturelle conventionnels sont-ils utilisables en vue d'une coopération internationale et dans quelle mesure faudrait-il des instruments supplémentaires?
- 3° A quelles conditions une politique conjoncturelle internationale est-elle réalisable?

La tâche esquissée de la sorte est en fait bien volumineuse. La seule élucidation des questions secondaires liées à ces problèmes implique de vastes travaux de recherche, dont fait état la bibliographie jointe à cette étude. Pour maintenir celle-ci dans un certain cadre — car il ne saurait s'agir de développer une théorie de la politique conjoncturelle internationale, œuvre qui demanderait des années et qui impliquerait sans doute une activité correspondante de l'auteur dans une institution internationale active dans ce domaine — et pour arriver à des conclusions déterminées, il est indispensable de s'imposer certaines restrictions. En raison de l'ampleur du sujet, il n'est toutefois guère possible d'écarter tout simplement certains aspects. Cependant, pour respecter néanmoins le cadre susmentionné, nous nous voyons contraints de traiter de façon plutôt sommaire certains problèmes qui ne sont pas d'une importance primordiale pour l'ensemble de ce travail. Là où ce sera le cas, nous renverrons dans la mesure du possible le lecteur à la littérature qui lui fournira de plus amples détails.

La précision que l'on a le droit d'exiger des conclusions de ce travail impliquent toutefois certaines restrictions quant au terme de perspective internationale. Dans l'intérêt de cette exigence, nous n'entendons pas par ce terme la perspective économique mondiale tout court, mais bien la perspective internationale des pays industrialisés et des pays qui n'accéderont au stade de l'industrialisation qu'à une époque ultérieure. En raison des différences fondamentales existant entre les économies axées sur l'économie du marché et les économies dirigées

(dans celles-ci les fluctuations conjoncturelles devraient être exclues par définition), qui font paraître peu judicieuses une coopération entre ces deux types d'économies dans le domaine dont il est question ici, nous écarterons les économies dirigées de nos considérations. Nous renonçons en outre à inclure les pays en voie de développement dans nos considérations d'ordre général. Il ne faudrait toutefois pas croire que nous négligeons pour cela ces pays et leurs problèmes éminemment importants. Mais à la suite de leur structure différente, leurs problèmes actuels de conjoncture se distinguent de ceux des pays industrialisés et ne pourraient par conséquent subir de comparaison. Nous tiendrons cependant compte de ces pays dans une certaine mesure, c'est-à-dire dans celle où leurs problèmes sont aptes à exercer une influence sur une éventuelle «politique conjoncturelle internationale». D'ailleurs, avec l'évolution progressive de ces pays, les considérations générales faites ici valent de plus en plus pour ces pays également.

Pour terminer, nous tenons à faire quelques remarques encore au sujet du caractère général de ce travail. Les problèmes qui font l'objet de cette étude sont tous du domaine de l'économie politique appliquée. Ce travail, qui fait partie du même domaine, ne tient donc nullement à être considéré comme une contribution à la théorie formelle de la politique conjoncturelle internationale, ainsi que nous l'avons déjà indiqué. Il se trouve ainsi entre l'économie politique et la politique économique, domaine que Rosset a si justement défini¹. C'est la raison pour laquelle certaines considérations politiques ne peuvent en être écartées entièrement. Nous nous efforcerons toutefois de ne pas laisser se manifester trop ouvertement «le politicien qui sommeille dans tout économiste»². — Nous entendons promouvoir par ce travail la compréhension générale pour les rapports généraux et plus profonds du groupe de problèmes traités ici, qui, importants déjà dans les circonstances actuelles, gagneront encore en importance à l'avenir. Il ne faudrait toutefois pas que la voie que nous avons choisie dans ce travail, c'est-à-dire la voie appliquée vers les différents problèmes, prête à penser que nous sous-estimons la contribution de la théorie pure à la solution de ces problèmes et que notre attitude est par conséquent pragmatique dans une large mesure. En fait, nous devons des connaissances et des conclusions précieuses aux travaux de Keynes et de Schumpeter ainsi qu'aux conceptions nouvelles développées par Jöhr, Harrod, Domar, Lewis, Duesenberry, Tinbergen, Bombach, Marczewski, Forstmann et d'autres encore. On trouvera plus loin les indications correspondantes. Toutefois, pour arriver dans le domaine traité ici à des conclusions qui soient davantage que des données utilisables dans la théorie seulement, ce à quoi nous souhaitons parvenir, il faut une synthèse entre les résultats de nature purement théorique et les réalités politico-économiques.

¹ Rosset, «Economie politique et Politique économique», dans *Kultur und Wirtschaft, Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Böhrer*, Zurich, 1963, p. 311 ss.

² *Ibidem*.

II. La politique conjoncturelle et la nouvelle situation politico-économique

A. Les expériences à tirer des fluctuations conjoncturelles

1. *Les fluctuations conjoncturelles à l'époque du libéralisme économique*

En nous proposant de donner ici un bref aperçu des caractéristiques des fluctuations économiques à l'époque qui pourrait être appelée l'«époque libérale», nous nous rendons compte qu'il n'est pas aisé de déterminer avec exactitude le début et la fin de cette époque. Cette précision nous intéresse d'ailleurs moins que le contraste dans les fluctuations telles qu'elles ont évolué d'abord du début de la révolution industrielle jusqu'à la déclaration de la première Guerre mondiale et ensuite jusqu'au deuxième après-guerre en passant par les années de la crise économique mondiale.

A l'encontre des crises de la deuxième moitié du 19^e siècle et en partie de celles qui se sont manifestées jusque dans les années 50 de ce siècle, les premières crises ne furent pas internationales. Elles se limitèrent en effet aux économies nationales. Tandis que les premières crises industrielles se produisirent en Angleterre en 1745 et 1763 déjà ¹ et que l'Allemagne connut sa première crise économique en 1821, il n'est guère possible de constater des fluctuations cycliques proprement dites dans ces deux pays industrialisés qu'à partir de 1780 pour le premier et de 1840 pour le second ². L'interdépendance des économies nationales augmenta à la suite du développement de l'économie mondiale, qui prit un rythme accéléré après l'abolition des droits de douane sur le blé en Angleterre en 1846. Les fluctuations conjoncturelles avaient un cours parallèle dans les premières nations industrialisées de cette époque, et on peut constater entre 1843 et 1894 des cycles relativement réguliers de 7 à 12 ans ³. Le libéralisme croissant dans le mouvement des marchandises, des capitaux et des personnes, l'expansion que prit le système de la monnaie-or et enfin la souplesse des salaires et des prix, tant vers le bas que vers le haut, ont contribué de manière décisive à permettre aux économies de surmonter les ralentissements et les crises grâce à des processus d'adaptation conformes aux principes de l'économie du marché. L'apparition de grandes entreprises vers le tournant du siècle entraîna dans une proportion accrue des situations d'oligopole et de monopole, tandis que la concurrence eut des conséquences ruineuses dans le domaine de l'artisanat et de l'agriculture. Cette évo-

¹ Schmölders, *Konjunkturen und Krisen*, Rowohlt's Deutsche Enzyklopädie, Hambourg, 1955, p. 12 ss.

² Predöhl, *Das Ende der Weltwirtschaftskrise*, Rowohlt's Deutsche Enzyklopädie, Hambourg, 1962, p. 36.

³ Pütz, «Geschichtliche Wandlungen der Konjunkturschwankungen und der Konjunkturpolitik», dans *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack*, Berlin, 1961, p. 171.

lution déforma les cycles, et la dépression dont, selon la conception de l'époque, le rôle légitime était de régler l'économie et en même temps de la préparer en vue d'un essor vers un niveau supérieur, dégénéra en une longue phase de chômage des masses⁴. Les interventions de l'Etat destinées à remédier à cet état de choses n'attaquèrent pas le mal à ses racines mais se limitèrent à des mesures ad hoc contre le chômage. Il leur manquait un concept supérieur de politique économique, à la suite de quoi la coordination avec les autres domaines de la politique économique laissaient également à désirer⁵. Ce fut la première Guerre mondiale qui mit fin à cette période de libre échange, d'automatisme-or et de cycles relativement purs.

2. La crise économique mondiale et ses conséquences dans le domaine de l'économie

Nous n'avons pas l'intention d'écrire ici une histoire détaillée de cette crise et d'en rechercher les causes multiples. Nous renvoyons donc le lecteur qui s'y intéresse à la volumineuse littérature existant déjà⁶. Ce qui importe pour nous c'est de connaître les causes principales de la crise, les mesures prises par les gouvernements pour la combattre ainsi que ses conséquences pour les diverses économies nationales et pour l'économie mondiale.

A l'encontre de l'évolution conjoncturelle avant la première Guerre mondiale, évolution qui, ainsi que nous l'avons déjà vu, suivit un cours parallèle dans la plupart des pays industrialisés, on ne put plus déterminer de types de conjoncture uniformes dans l'après-guerre. Sous la conduite de l'économie américaine, une expansion presque générale se manifesta après 1925, mais les raisons pour cet essor différèrent d'une économie à l'autre. En ce qui concerne la gravité de la dépression qui commença en 1929, elle peut s'expliquer en partie par le fait que l'expansion dont elle fut précédée fut accompagnée d'une vague spéculative extrêmement puissante⁷. Si l'on tient compte en outre des charges pesant sur le mécanisme de la monnaie-or par suite des paiements de réparation allemands et des remboursements de dettes entre-alliés, et si l'on reconnaît la déformation de la compétition atomistique, il devient évident pourquoi la crise prit une telle extension et pourquoi, cette fois, les forces autocorrectives de l'économie ne furent plus à même de surmonter la crise par leurs propres moyens. Ainsi que le constate Predöhl, l'évolution forcée provenait de la déformation du cycle conjoncturel. La libre compétition était la condition d'une évolution modèle de la crise. Or la formation croissante de monopoles a déformé le cycle. Cette déformation a, à son tour, entraîné des interventions de la part de l'Etat, qui ont à

⁴ Predöhl, *op. cit.*, p. 37 s.

⁵ Pütz, *op. cit.*, p. 181.

⁶ Une importante bibliographie des ouvrages parus dans les diverses langues se trouve chez Predöhl, «Weltwirtschaftskrise», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 11, p. 622 ss.

⁷ Predöhl, *op. cit.*, p. 620.

nouveau modifié le cycle de leur côté. La crise dans le système devint ainsi la crise du système⁸.

Il nous paraît intéressant de procéder ici à une brève étude des mesures prises par les gouvernements en vue de combattre la dépression⁹. Ce qui frappe tout d'abord, c'est que toutes ces mesures furent pendant assez longtemps déflationnistes, en concordance avec les conceptions classiques de l'automatisme libéral. Ainsi, les gouvernements de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de la France et de l'Allemagne s'efforcèrent de parvenir à un équilibre budgétaire et de réduire les dépenses nationales. La Suisse tenta de suivre une politique déflationniste et réalisa même des excédents de recettes. Le gouvernement allemand augmenta les impôts et décréta en 1931 une ordonnance d'urgence, aux termes de laquelle furent décidées par la suite des baisses des salaires et des prix. En France, une réduction des dépenses publiques de 10 % eut lieu en 1935 encore.

Mais comme toutes ces mesures demeurèrent sans grand succès manifeste, les électeurs provoquèrent dans deux pays-clés une modification de la politique économique. Le national-socialisme accéda au pouvoir en Allemagne, tandis que les Démocrates l'emportèrent sous Roosevelt aux Etats-Unis. Chacun de ces deux partis avait à son programme une politique rigoureuse de création d'emplois. Et chacun lutta par la suite contre la dépression par une large application du «deficit spending». On commençait, par ailleurs, à s'apercevoir en maint endroit, en partie déjà sous l'impression des théories de Keynes sur l'emploi, qu'il n'était possible de surmonter la crise qu'en tournant le dos au libéralisme et en adoptant une politique de dépenses publiques. Il fallut toutefois attendre l'année 1936 en France, 1937 en Grande-Bretagne, le pays de Keynes, et même 1938 en Suisse pour que les gouvernements adoptent une politique de «deficit spending».

Quelles furent les conséquences de cette crise économique d'une extension inconnue jusqu'alors et des mesures prises par les gouvernements pour la combattre? Il faut sans doute mentionner ici la désolidarisation de nations de plus en plus nombreuses des problèmes d'autres états, désolidarisation qui se manifesta lors de la dévaluation de la livre sterling, exemple suivi aussitôt par les autres membres du Commonwealth, les pays scandinaves, l'Amérique du Sud et le Japon. Chaque nation, préoccupée par sa seule économie, prit les mesures qui lui paraissaient être les meilleures pour son économie. La «beggar-my-neighbour-policy» devint la doctrine officielle. Des restrictions quantitatives et des taxes sur les importations, des subsides à l'exportation, des contingentements des devises, des dévaluations, etc., devaient à la fois renforcer l'économie d'un pays, améliorer sa position par rapport à la concurrence étrangère et protéger le marché national contre les produits étrangers. Le résultat fut une large soumission à des prescriptions et des contrôles du commerce mondial autrefois libre. Mais c'est ainsi que fut éliminé un facteur extrêmement important de l'expansion

⁸ Predöhl, *op. cit.*, p. 621.

⁹ Cf. Jöhr, «Konjunktur (II)», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, tome 6, p. 121 ss.

économique. L'emploi n'a d'ailleurs en général jamais plus atteint ce niveau élevé et stable qui lui aurait permis de surmonter entièrement les graves conséquences de cette crise. La politique conjoncturelle active entraîna elle-même de plus en plus loin de l'automatisme de la compétition internationale, plus les mesures destinées à maintenir le plein emploi étaient systématiques. Comme celles-ci se limitaient au territoire national, elles allaient à l'encontre du principe de la division internationale du travail, et cela en proportion avec l'étroitesse du territoire en question ¹⁰.

La crise économique mondiale représenta une telle césure dans l'expansion économique depuis le début de la révolution industrielle, ainsi que dans le domaine des sciences économiques, dont les théories furent remises en question à la suite de l'évolution non conforme à la règle que prit la crise, que nous avons le droit de la qualifier de tournant dans les conceptions de la politique économique. Les conclusions à en tirer et l'approfondissement nécessaire de la « nouvelle science économique » fondée par Keynes n'ont toutefois pas immédiatement fait suite à la crise. En effet, celle-ci s'est, d'une part, étendue sur une période d'une durée inhabituelle, et, d'autre part, elle fut suivie d'une crise d'une envergure bien plus grande encore, mais cette fois sur le plan politique. La deuxième Guerre mondiale renforça de nombreuses restrictions commerciales déjà en vigueur. Elle jucha complètement les mouvements des marchandises, des personnes et du capital entre certaines régions, et ce que la crise avait laissé comme latitude fut également soumis aux prescriptions nationales dictées par l'économie dirigée par suite de la guerre. Or, ainsi que l'a montré l'évolution dans l'après-guerre, la crise économique des années 30 fut un processus irréversible qui, même à longue échéance, ne permit guère de retourner à l'état antérieur ¹¹. L'automatisme-or était détruit, le commerce mondial entravé par de nombreuses prescriptions concernant l'importation, ainsi que par des restrictions quantitatives et des taxes douanières, et on ne pouvait tout simplement pas envisager le retour à la libre concurrence telle qu'on l'entendait.

3. Les fluctuations conjoncturelles dans le deuxième après-guerre

Une des caractéristiques les plus frappantes, qui montre clairement les modifications dans la structure des mouvements conjoncturelles, est la nouvelle évolution qu'ont suivie les principaux indicateurs conjoncturels. Tandis que la production, l'emploi, les revenus, la consommation et les prix montaient en période d'expansion et régressaient en période de dépression, nous constatons qu'il en va autrement de nos jours. Le niveau des prix est intéressant à cet égard. Autrefois, il baissait régulièrement avec la régression de la demande. Aujourd'hui, en revanche, nous constatons une longue tendance à la hausse qui dure depuis 1945, tendance qui n'a pas été renversée pendant les récessions lors desquelles certains

¹⁰ Predöhl, *op. cit.*, p. 621.

¹¹ Predöhl, *op. cit.*, p. 622.

prix ont même poursuivi leur ascension. On peut dire la même chose du revenu personnel disponible. Alors qu'il devait diminuer en période de régression selon la théorie classique, on a remarqué qu'il s'était même accru pendant la récession de 1953/54 aux Etats-Unis¹². Cette évolution s'est reflétée dans les chiffres d'affaires des grands magasins, qu'on peut utiliser comme baromètre de l'évolution conjoncturelle. Alors que, aux Etats-Unis, ces chiffres ont retardé de deux à quatre mois sur l'expansion générale dans les années 1921, 1924, 1927 et 1938, ils l'ont devancée de deux à cinq mois dans le deuxième après-guerre¹³. A quoi faut-il attribuer cette évolution nouvelle? Les revenus personnels ont aujourd'hui tendance à se développer dans une large mesure indépendamment de la situation générale de l'emploi. D'une part, ces revenus sont étayés lors d'une récession par l'assurance-chômage. D'autre part, le système de l'assurance-vieillesse et survivants contribue de façon décisive à rendre les revenus de ceux qui y ont droit indépendants de l'évolution du volume de la production. Les revenus du capital se sont également stabilisés par suite de l'extension des grandes sociétés anonymes qui s'efforcent de verser des dividendes réguliers. Il ressort de cet état de choses que les dépenses pour la consommation jouent aujourd'hui un rôle décisif dans l'évolution de la conjoncture, puisqu'elles peuvent mettre fin à la régression et accélérer l'expansion¹⁴. De plus, les modifications dans les objectifs de la politique économique (nous y reviendrons plus loin) sont déterminantes pour la stabilité conjoncturelle croissante, de même qu'une certaine évolution dans la structure de l'emploi. En effet, de nos jours, un pourcentage moins élevé des personnes occupées travaillent dans des industries sensibles à la conjoncture¹⁵.

Mais ce ne sont pas les seules caractéristiques de la conjoncture à s'être modifiées. Il y a l'intensité des régressions qui a diminué. Il est caractéristique que le terme de dépression ait été remplacé par celui de récession. Il est également frappant que depuis la fin de la guerre une certaine régularité dans l'apparition de récessions ne se soit manifestée qu'aux Etats-Unis, tandis qu'on peut parler d'une disparition du cycle dans le reste du monde. Il est enfin particulièrement important pour nos considérations de caractère international que l'évolution conjoncturelle européenne soit devenue indépendante, c'est-à-dire se soit détachée du mouvement américain, et qu'à l'avenir les impulsions décisives pour la conjoncture mondiale ne partiront plus d'une seule, mais d'un minimum de deux régions économiques¹⁶.

¹² Burns, *Progress towards Economic Stability*, traduction allemande dans *Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, cahier 4, Essen, 1960, p. 54.

¹³ Burns, *op. cit.*, p. 58.

¹⁴ Burns, *op. cit.*, p. 58.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Cf. Marczewski, *infra* p. 34 ss.

B. L'évolution des données économiques, politiques et sociales

Le but de ce chapitre est de montrer à quel point au 20^e siècle des facteurs extra-économiques ont influencé les considérations et les décisions dans le domaine de la politique économique, et quels sont les motifs qui nous ont incités à donner à ces facteurs une place importante dans notre étude économique. Nous tenons en même temps à démontrer que toutes nos réflexions d'ordre économique, politique et autre, basées sur des arguments rationnels et – nous l'espérons du moins – logiques, ne peuvent exister pour elles toutes seules, mais doivent servir à des fins supérieurs, car «de toute façon l'homme est au centre de la politique et plus particulièrement de la politique économique»¹⁷.

1. La tendance accrue à internationaliser les relations commerciales

Tandis que les années 30 étaient caractérisées par un retour marqué au bilatéralisme et une régression du commerce mondial, tendance qui furent en partie renforcées par la deuxième Guerre mondiale, des hommes perspicaces au sein des états-majors des gouvernements alliés ont bientôt reconnu que, dans l'après-guerre, une économie prospère ne serait possible qu'à la suite du rétablissement d'un multilatéralisme assez poussé dans le mouvement des marchandises et du capital. C'est la raison pour laquelle des plans en vue de l'organisation de l'économie de l'après-guerre ont été élaborés pendant la guerre déjà.

Il faut mentionner ici tout d'abord les plans de Keynes et de White, qui portent les noms de leurs auteurs. Ces plans portaient en premier lieu sur les problèmes monétaires de l'économie mondiale¹⁸. Ils prévoyaient une fixation des cours des changes des différentes monnaies entre elles et par rapport à l'or, rapports qui devaient, si possible, être maintenus et ne devaient être modifiés qu'à la suite d'une décision commune des états participants. Sans vouloir entrer ici dans les détails – on peut les trouver chez les autres mentionnés dans la note – nous constatons que le plan Keynes, qui est le plus étendu des deux, s'appuie sur une union internationale de clearing, à compléter par un certain nombre d'autres institutions s'occupant de l'application de la politique commerciale, de l'approvisionnement en crédits des pays en voie de développement ou ayant souffert de la guerre, de la régularisation des prix sur les marchés mondiaux, etc. Avec la possibilité que devaient avoir les pays membres d'emprunter à l'union de clearing jusqu'à concurrence de 100 milliards de francs suisses et avec la réalisation de toutes les institutions prévues, les conditions auraient été réunies en vue de poursuivre une politique conjoncturelle sur une grande échelle¹⁹.

¹⁷ Rosset, «Economie politique et Politique économique», dans *Kultur und Wirtschaft, Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Boehler*, Zurich, 1963, p. 313.

¹⁸ Ces plans sont décrits en détail chez Bachmann, *Angelsächsische Vorbereitungen und Pläne für die Nachkriegswirtschaft*, St-Gall, 1944, et Blusztajn, *Essai sur les plans anglosaxons d'organisation économique internationale de l'après-guerre*, Paris/Lucerne, 1945.

¹⁹ Bachmann, *op. cit.*, p. 66.

Le plan White, en revanche, prévoyait la création d'un fonds international de stabilisation, formé des quote-parts d'or et de devises des différents pays, auquel les pays membres pourraient faire appel jusqu'à concurrence d'un montant déterminé, en cas de difficultés dans leur balances des paiements et de danger de trop grandes fluctuations dans les cours. Le capital du fonds aurait été maintenu dans un cadre nettement plus étroit que dans le plan Keynes. White prévoyait en outre la création d'une banque internationale pour la reconstruction.

Le plan White, aux conséquences plus limitées, servit de base aux accords de Bretton-Woods, qui menèrent en 1945 au Fonds monétaire international, dont l'intention générale était de promouvoir la coopération dans le domaine de la politique monétaire internationale, de faciliter une expansion équilibrée du commerce mondial, de favoriser la stabilité des monnaies nationales, d'empêcher la dévaluation des devises pour des raisons de compétition, d'éliminer les restrictions dans le transfert des devises, d'appuyer les états membres en vue de rétablir l'équilibre dans la balance des paiements, etc. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement fut fondée la même année pour promouvoir la reconstruction dans les régions détruites et plus tard l'aide aux pays en voie de développement.

Ces diverses mesures n'étaient toutefois pas encore suffisantes pour assurer la stabilité économique qui avait été reconnue comme étant la condition pour une expansion économique réglée. Il fallait en particulier prendre des mesures pour empêcher d'emblée tout nouveau cloisonnement national en temps de crise. La solution ne pouvait résider que dans un accord à l'échelle mondiale sur une réduction des droits de douane et l'abolition des restrictions quantitatives en vigueur, ainsi que dans un engagement à renoncer à réintroduire de telles entraves du commerce, même en période de crise. Des travaux préliminaires dans ce sens furent effectués par le département d'Etat des Etats-Unis, qui soumit fin 1945 aux états intéressés une première proposition sur l'aspect futur des relations économiques internationales²⁰. Cette proposition servit par la suite de base à un projet américain de statut pour une organisation internationale de commerce à créer dans le cadre des Nations Unies. Lors des conférences préparatoires et notamment à la conférence mondiale du commerce de la Havane, ce projet fut malheureusement affaibli par un tel nombre de clauses additionnelles, se contradiquant d'ailleurs en partie, que les Etats-Unis, de la coopération desquels dépendait l'efficacité de l'accord, renoncèrent à le ratifier. Ainsi fut condamnée l'International Trade Organization.

Les Etats Unis avaient toutefois eu la prudence de tirer profit, d'une part, de l'atmosphère propice à la compréhension internationale qui régnait alors; d'autre part, pour des raisons de politique intérieure, ils avaient insisté pour que les clauses les plus importantes sur le plan de la politique commerciale du futur statut de l'International Trade Organization soient concentrées dans un accord spécial et que celui-ci entre en vigueur immédiatement. Il en résulta l'Accord général sur le commerce et les tarifs (GATT), qui entra en vigueur le 1^{er} janvier 1948. Les

²⁰ *Department of State Publication no. 2411*, Washington, D. C., 1945.

points principaux en sont l'engagement à garantir le traitement sans réserves de la clause de la nation la plus favorisée, l'interdiction de toute restriction quantitative des importations, ainsi que des clauses en vue d'assurer les concessions douanières. Mais les dispositions contenues dans le statut de l'ITO en vue d'une coordination des politiques conjoncturelles nationales n'y figurent pas. Cet accord, qui est toujours en vigueur dans sa forme originale, a contribué dans une large mesure, en particulier dans la première décennie après la guerre, à la libération du commerce mondial de toutes sortes d'entraves, et ainsi à l'évolution favorable de la conjoncture mondiale. Aujourd'hui, son existence sous sa forme actuelle semble être remise en question à la suite de diverses tendances. Mais les réductions des droits de douane réalisées jusqu'ici et la disparition de nombreuses restrictions quantitatives, ainsi que tout particulièrement l'effet obligatoire de ces décisions, représentent un progrès indéniable dans la voie vers la stabilisation de la conjoncture internationale et devront par conséquent être assurés à l'avenir aussi.

Outre les institutions déjà mentionnées, qui fonctionnent à l'échelle mondiale, d'autres institutions ont été créées depuis lors, qui servent toutes au commerce et au développement internationaux. Ce sont, par exemple, les accords internationaux sur les matières premières, qui garantissent aux pays producteurs un revenu régulier du produit de leurs ventes, l'International Finance Corporation et l'International Development Association, actives toutes deux dans le domaine de l'aide aux pays en voie de développement. Toutes ces organisations, parmi lesquelles il ne faut pas oublier les agences spécialisées des Nations Unies, contribuent par leurs activités, soit sur le plan de la formation professionnelle, soit sur celui de l'assistance technique, soit par d'autres moyens de promotion, au développement économique et, en fin de compte, à l'internationalisation des relations économiques, politiques, culturelles et humaines.

Depuis le début des années 50, un autre mouvement encore se dessine, dont le but est également l'internationalisation des rapports économiques, mais toutefois dans un cadre plus limité: il s'agit des efforts faits en vue de créer de vastes espaces économiques unifiés, en Europe, en Amérique latine, et plus récemment encore en Afrique et en Asie.

Les premiers efforts en vue de la libération des échanges sur le continent européen ont été fournis par l'OECE, qui avait été créée dans le cadre de la distribution de l'argent du plan Marshall. Elle était assistée dans le domaine financier par l'Union européenne de paiements, qui représentait un office de clearing pour les états de l'OECE et qui fut relayée fin 1958 par l'Accord monétaire européen, après que la majorité des pays de l'Europe occidentale eurent adopté la convertibilité extérieure de leurs devises. L'octroi automatique de crédits de l'Union européenne de paiements fut en même temps remplacé par un système qui n'accordait des crédits que dans certains cas et à certaines conditions²¹. Ce furent toutefois les efforts effectués en vue de l'intégration qui eurent les effets les

²¹ Wartmann, *Wege und Institutionen zur Integration Europas 1945–1961*, Paris/Cologne-Opladen, 1961, p. 59.

plus considérables. Ils aboutirent en effet d'abord à la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et ensuite à son prolongement logique, la Communauté économique européenne englobant l'ensemble de l'économie des six pays participants. C'est dans le même sens que vont les efforts en vue de l'Association européenne de libre-échange, même s'ils ne visent pas à une union économique mais à une union douanière.

Une autre zone de libre-échange est en voie de formation en Amérique du Sud, et des tentatives sont faites en vue de constituer un Marché commun en Amérique centrale. En plus de ceux-ci, il existe des projets pour la création d'un Marché commun arabe et africain, d'une union douanière entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande et d'un accord de préférence en Asie, sans tenir compte des traitements préférentiels accordés par les pays du Commonwealth aux marchandises provenant de certains de ces états.

Il faut enfin mentionner ici l'organisation qui a succédé à l'OECE, l'OCDE, aux membres de laquelle se sont joints les Etats-Unis, le Canada et le Japon et qui s'est attribué certaines missions de coordination dans le domaine de la politique du développement, de la conjoncture et des monnaies.

Il ressort de cet exposé plutôt sommaire et incomplet que, à l'encontre de la tendance au bilatéralisme et à une politique d'autarcie qui s'est dessinée au cours des années 30, les efforts qui se sont manifestés depuis la fin des hostilités ont pour objectif une intensification des relations économiques internationales. On peut constater que, ces derniers temps, ces relations économiques ne se développent plus en majeure partie multilatéralement au sens le plus étendu du terme, ainsi qu'il est, par exemple, prévu dans les dispositions du GATT, mais que l'évolution tend de plus en plus à prendre des formes multilatérales partielles. Ces relations multilatérales partielles au sein de certains groupements économiques, comme par exemple la CEE, atteindront sans doute avec l'intégration croissante un tel degré d'interpénétration qu'il en résultera toute une série de graves problèmes dans le domaine de la politique économique et conjoncturelle, car de nouveaux blocs économiques et de nouveaux centres d'impulsion conjoncturelle pourront se former de cette manière. Nous nous occuperons plus loin des conséquences de cette évolution.

2. Les changements politiques

L'arrière-plan politique international devant lequel se déroulent aujourd'hui les événements conjoncturels et se prennent les décisions d'ordre de politique économique, a bien des communs avec la situation des années 30, mais présente également quelques aspects nouveaux.

Il existe de nos jours comme alors une menace politique de la part d'un système politique totalitaire dont l'objectif est la soumission de tous les autres systèmes politiques. A l'encontre d'alors, la menace qui pèse actuellement a un sens beaucoup plus vaste et absolu. Tandis que la menace d'alors portait de deux ou trois puissances d'importance moyenne dont la portée politique et mili-

taire était régionale ou tout au plus continentale, les nations non-communistes font maintenant face à une concentration de puissance à objectif unique, malgré son apparence hétérogène, dont fait partie plus du tiers de la population mondiale, dont l'appareil de production économique revêt une grande importance et dont le potentiel militaire est sensiblement égal à celui de l'Occident. Ce groupe d'états s'est fixé pour objectif la domination du monde. Comme il ne lui est guère possible, à la suite de l'équilibre nucléaire, d'atteindre ce but par des moyens militaires, la partie se jouera de plus en plus sur le plan économique, ainsi que l'ont d'ailleurs proclamé à plusieurs reprises les dirigeants du camp communiste.

Or, comme les nations industrialisées jouissent à l'heure actuelle d'une prospérité économique sans précédent, qui ne semble pas devoir prendre fin dans un proche avenir, et que la thèse marxiste de la ruine du capitalisme ne se confirme pas, la lutte politique mondiale se concentre de plus en plus sur les nations qui ont accédé à l'indépendance récemment et sur les autres pays en voie de développement. Ces nouveaux états représentent le deuxième facteur de politique mondiale qui influe sur les considérations d'ordre international de la politique économique dans la deuxième moitié du 20^e siècle. La diversité et l'ampleur de leurs problèmes économiques, politiques et sociaux en font en effet les objets prédestinés pour démontrer la supériorité de l'un ou de l'autre des systèmes politico-économico-sociaux. C'est pourquoi nous ne pensons guère nous tromper en prétendant que l'avenir du système de la société et de l'économie occidentales, basé sur la liberté et l'individualisme, se jouera moins dans les pays où il est en vigueur que dans les nations nouvelles qui adopteront le système qui leur assurera le progrès le plus rapide, qui sera en mesure de leur apporter l'aide la plus efficace et qui aura fait preuve de sa supériorité par une expansion de longue durée et une prospérité croissante. On peut aisément s'imaginer (et souhaiter) que ces critères soient un beau jour complétés par d'autres qui tiennent compte dans une plus large mesure également des aspects politiques et sociaux des deux systèmes à la lumière de l'existence humaine. Vu la situation difficile de la plupart de ces pays sur le plan économique et social, ce serait toutefois faire preuve d'un manque de réalisme que de s'attendre à ce que de telles considérations bénéficient de la priorité par rapport aux besoins matériels.

Il faut que toute considération et toute mesure dans le domaine de la politique économique internationale tienne compte de ces deux facteurs politiques fondamentaux, soit l'existence d'une menace pesant sur le système économique épris de liberté, voire même sur la liberté politique, et les besoins justifiés des états nouveaux désireux d'être traités en tant que membres souverains de la communauté des peuples.

3. Le droit au bien-être

Il est douteux que depuis le début de l'âge de la machine un événement ait rendu plus manifeste la dépendance de l'homme à l'égard de la « machine économique » et des forces du marché devant se suffire à lui-même que la crise éco-

nomique mondiale avec ses millions de chômeurs. Bien que les critiques des conditions sociales du 19^e siècle s'en soient déjà pris à la misère et au désespoir des périodes de crise, ce ne furent que l'extension de la crise des années 30 et sa longue durée qui firent comprendre que de telles périodes de stagnation n'avaient plus rien à voir avec ce que les classiques appelaient des processus de guérison naturels et qu'une intervention en vue d'y mettre fin et d'en éviter d'autres était une nécessité sociale.

La conception qu'une telle crise ne devait plus se produire et que l'organisme qui devait y veiller était l'Etat, car celui-ci disposait des moyens propres à empêcher une telle évolution, commença à s'imposer et finit par devenir la conviction générale, d'abord pour des raisons humanitaires et économiques et finalement pour des motifs politiques. Il devint en effet bientôt évident que, dans un état démocratique, la masse des électeurs n'hésiterait pas en cas d'une nouvelle crise, à appeler au pouvoir les forces qui utiliseraient les moyens de l'Etat pour lutter contre la dépression, soit par des mesures libérales, soit par des mesures collectivistes.

L'engagement pris par les gouvernements de poursuivre une politique dans ce sens a été fixé pour la première fois sur le plan international dans le cadre de la Charte des Nations Unies:

«Art. 55. En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront:

- a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;
- b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes; et de coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;
- c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Art. 56. Les membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'art. 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.»

Même si cette déclaration n'a pas directement force de loi, elle représente un document engageant les nations signataires. — Alors que la Charte des Nations Unies énonçait les devoirs des gouvernements, la déclaration des droits de l'homme, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, fixait les droits de l'individu vis-à-vis de la société:

«Art. XXII. Toute personne en tant que membre de la société a droit à la sécurité sociale; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Art. XXIII. 1^o Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de son travail et à la protection contre le chômage.»

Art. XXV. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires: elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de vieillesse, ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté²²».

Ainsi étaient reconnus des droits individuels qui, bien que n'ayant pas un caractère révolutionnaire, étaient néanmoins destinés à avoir, notamment pour les pays en voie de développement, de profondes conséquences dont nous aurons à nous occuper plus loin. Parallèlement, divers pays adoptaient des lois que l'on peut considérer comme les conséquences directes des événements des années 30 et de la déclaration des Nations Unies qui ont transféré explicitement à l'Etat la tâche de maintenir le plein emploi et un niveau de vie élevé de la population. On trouve en Suisse, par exemple, des dispositions dans ce sens dans un amendement de la Constitution, dans ce qu'on appelle les articles économiques de la Constitution fédérale. En outre, tous les accords économiques signés récemment font mention de ces engagements. Ainsi, l'accord de l'AELE stipule parmi ses objectifs que l'un d'entre eux est «de favoriser dans la Zone et dans chaque Etat membre l'expansion soutenue de l'activité économique, le plein emploi, l'accroissement de la productivité ainsi que l'exploitation rationnelle des ressources, la stabilité financière et l'amélioration continue du niveau de vie²³. Les pays membres de la CEE reconnaissent également ces objectifs, voulant, ainsi qu'il est spécifié dans le préambule, constituer la Communauté économique européenne, «décidés à assurer par une action commune le progrès économique et social de leurs pays en éliminant les barrières qui divisent l'Europe, assignant pour but essentiel à leurs efforts l'amélioration constante des conditions de vie et d'emploi de leurs peuples, entendant confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et désirant assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies»²⁴, de même que les pays membres de l'OCDE désirent renforcer leur coopération, «determined by consultation and co-operation to use more effectively their capacities and potentialities so as to promote the highest sustainable growth of their economies and improve the economic and social well-being of their peoples». Un de leurs buts est notamment de «achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy»²⁵.

En récapitulant l'histoire économique des cinquante à cent dernières années, nous pouvons donc constater une évolution décisive dans la conception générale

²² Cité dans le *Grand Larousse encyclopédique*, tome 4^e, Paris, 1961, p. 239.

²³ AELE, *Convention instituant l'Association Européenne de Libre-Echange*, Genève, 1961, Art. 2a.

²⁴ Secrétariat du Comité intérimaire pour le Marché Commun et l'Euratom, *Traité instituant la Communauté Economique Européenne*, Bruxelles, 1957, Préambule.

²⁵ OCDE, *l'OCDE*, Préambule et Article 1 a, Paris, sans date.

pour ce qui est de la nécessité d'avoir des crises économiques périodiques, d'une part, et pour ce qui est, d'autre part, des obligations de l'Etat en vue d'éviter de telles crises et à l'égard de ses citoyens en proie à des difficultés d'ordre économique.

C. Les effets des conditions modifiées sur la politique économique et conjoncturelle en général

1. L'évolution des objectifs de la politique économique

Comme la politique conjoncturelle représente par définition une partie intégrante de la politique économique générale et se conforme à celle-ci dans ses visées, il est logique de commencer par examiner d'un peu plus près les changements dans ces objectifs au cours des dernières décennies.

Les objectifs classiques de la politique économique sont le plein emploi, la stabilité des prix et l'équilibre de la balance des paiements. Ces trois facteurs forment ce qu'on appelle le « triangle magique ». A la suite de l'évolution de la conception de la justice en matière de politique sociale et sous l'impression des phénomènes de la crise économique mondiale, il est venu s'y joindre le postulat de la répartition équitable des revenus. Divers motifs, que nous étudierons plus loin, ont contribué à faire entrer la croissance économique constante dans la série des objectifs de la politique économique. Un dernier postulat a fait son apparition il y a quelques années: l'aide aux pays en voie de développement. Ainsi que le constate Bombach, il est superflu d'exiger la stabilisation de l'activité économique si la croissance constante est considérée comme l'un des objectifs de la politique économique. Le triangle classique est donc devenu un pentagone, dont les angles sont les suivants: croissance économique constante, stabilité des prix, distribution équitable des revenus, aide aux pays en voie de développement et équilibre de la balance des paiements²⁶.

Il n'est guère surprenant que l'importance des divers objectifs puisse varier d'un pays à l'autre. De même, les différents auteurs regroupent les objectifs différemment et ajoutent à leur liste ou en enlèvent certains postulats. Ainsi, pour Boulding, par exemple, les objectifs de la politique économique sont le progrès économique, la stabilité économique, la justice sociale et la liberté économique²⁷. Quant à Jöhr, il mentionne comme buts superposés à la politique conjoncturelle la promotion du bien-être, un niveau d'emploi élevé et stable, le maintien de l'économie du marché, la neutralité monétaire, l'équilibre du budget public et la coopération internationale²⁸.

²⁶ Bombach, « Wirtschaftswachstum und Stabilität », dans Bombach/Giersch/Senf, *Wachstum und Konjunktur*, Darmstadt et Opladen, 1960, p. 69 s.

²⁷ Boulding, *Principles of Economic Policy*, Englewood Cliffs, 1958, p. 19.

²⁸ Jöhr, « Konjunktur (II) », dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, tome 6, p. 125 s.

Bien que ces trois définitions différentes des objectifs de la politique économique — qui sont de trois auteurs dont les conceptions de base concordent pour ce qui est de la politique de l'ordre économique — demandent à être soumises à un examen comparatif critique, nous sommes obligés de nous limiter à quelques remarques dans le cadre de ce travail. Le sujet de notre étude, que nous n'avons pas encore défini d'une manière plus précise, est la politique conjoncturelle du point de vue international. Indépendamment de ce que nous entendons spécifiquement par là — que ce soit une véritable politique conjoncturelle internationalisée, une assimilation des diverses politiques conjoncturelles nationales ou encore autre chose —, il faut qu'il y ait des objectifs superposés. Il ne peut évidemment être question pour nous d'esquisser ici un programme international de politique économique. Ce dont nous avons besoin, c'est une base tenant compte des réalités de la politique économique qui soit, d'une part, suffisamment large pour permettre d'y inclure toutes les économies, à l'exception des économies manifestement dirigées, et qui, d'autre part, soit néanmoins assez clairement définie pour que nous puissions la prendre comme point de départ pour nos considérations futures et pour que nous puissions parvenir à des conclusions fondées.

Vu notre condition de base mentionnée au début, à savoir que notre étude part du fait que la liberté politique et économique est considérée comme donnée et que, par conséquent, le maintien dans une large mesure du type économique d'une économie sociale du marché²⁹ est tenue pour l'objectif de base, nous aboutissons à la conviction que la formule de Bombach concernant les objectifs de la politique économique semble être la plus appropriée pour nos besoins, en premier lieu par suite de sa clarté et sa logique. Nous nous rendons toutefois compte que le postulat de la croissance est un objectif discutable et que certains milieux le considèrent comme un phénomène passager, voire même un culte. Cela ne doit cependant pas nous empêcher de rechercher les raisons profondes de la nécessité d'une expansion constante.

Il faut voir dans la situation de politique mondiale décrite plus haut une des explications principales de l'origine du postulat de la croissance. Une des premières thèses du marxisme était que le système économique du capitalisme serait ruiné par ses crises. Mais cette affirmation a été remplacée par une autre: à savoir que les nations occidentales pourraient être rattrapées et dépassées, le système socialiste étant en mesure d'atteindre à la longue des taux d'expansion supérieurs à ceux du système libéral³⁰. Il ressort de l'importance que les pays non-alignés accordent actuellement à ces questions à la suite de l'activité de la propagande soviétique que ce défi ne peut être considéré par l'Occident comme une simple question de prestige dont il n'y a pas besoin de s'occuper. Un autre motif, en partie de nature politique, sont les besoins croissants des pays en voie

²⁹ Pour la définition du terme «économie sociale du marché», voir Vorschulte, *Die Wirtschaftsordnung und das Problem der Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik*, thèse, Cologne, 1957, p. 46 ss., et Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hambourg, 1947, ainsi que le même, *Stil und Ordnung der sozialen Marktwirtschaft*, Institut de politique économique de l'Université de Cologne, Recherches 4.

³⁰ Bombach, *op. cit.*, p. 10s.

de développement. En vue d'harmoniser leur propre expansion avec les exigences d'une population subissant une forte poussée démographique et n'atteignant pas toujours le minimum vital, ces pays ont besoin d'une aide urgente sous forme de crédits et de biens d'investissement. Or seul l'Occident peut leur fournir cette aide dans une mesure suffisante. Toutefois, pour disposer de moyens suffisants non seulement pour subvenir à ses propres besoins mais aussi pour en mettre une partie à disposition des pays en voie de développement, il est indispensable qu'il ait une expansion économique à même de satisfaire aussi bien ses besoins internes que ceux des nations nouvelles. Or, une économie ne peut satisfaire cette double exigence que si elle parvient à trouver constamment de nouvelles méthodes de production ainsi que de nouvelles et moins coûteuses sources d'énergie, c'est-à-dire à se maintenir en tête du progrès technique. Les récents projets dans les domaines de l'énergie nucléaire, de la chimie, de l'électronique, etc., ont suffisamment démontré que les programmes de recherche qui y sont liés se font de plus en plus coûteux. Les moyens qu'ils nécessitent ne peuvent être fournis qu'à la suite d'une expansion plus poussée.

Par ce que nous venons de dire, nous pensons avoir donné des raisons suffisantes pour la nécessité d'une expansion. Cela ne signifie toutefois pas que nous ne soyons pas conscients des dangers qu'elle comporte. Il nous faut savoir les reconnaître et les éviter. Mais les dangers que l'on évoque sont souvent de nature non pas économique mais sociale ou psychique. Or il faut les éliminer quand même, car il n'est guère permis que l'expansion économique se fasse au détriment de l'intégrité politique ou morale, des relations entre êtres humains, etc. En effet, «the case for economic growth is that it gives man greater control over his environment, and thereby increases his freedom»³¹.

Les programmes de recherche et de développement de plus en plus coûteux qui sont nécessaires en vue de faire progresser la technique, c'est-à-dire de réaliser des inventions et de les perfectionner pour les rendre utilisables, requièrent des sommes de plus en plus considérables. Il a déjà fallu constater en Europe et même aux Etats-Unis, pourtant le pays classique de la «free enterprise», que l'industrie privée n'est plus en mesure d'effectuer sans l'appui financier de l'Etat de tels travaux de recherche dans les domaines exigeant les capitaux les plus élevés. La conséquence en est un accroissement de l'influence de l'Etat sur l'économie, soit indirectement lorsque l'Etat crée lui-même de vastes laboratoires de recherche, tel que c'est, par exemple, le cas dans le secteur de la navigation spatiale. Avec les moyens financiers croissants que nécessite la défense et avec les dépenses dans les domaines de l'infrastructure et de la formation professionnelle, dépenses allant en s'accroissant elles aussi à la suite de l'augmentation de la population et de l'expansion économique, le secteur de l'Etat représente aujourd'hui une telle partie du produit social qu'il peut, en tant que le plus grand «entrepreneur», exercer une influence décisive sur la marche de l'économie tout entière. Il dispose ainsi de moyens grâce auxquels, sans être obligé de recourir à des mesures extraordinaires dans le domaine de l'emploi, il peut en

³¹ Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Londres, 1955, p. 421.

réduisant ou en augmentant ses dépenses, prévenir de tout temps jusqu'à un certain degré l'apparition de situations de crise, mission dont il est chargé par la loi. Cette situation nouvelle permet, ainsi que nous allons le voir bientôt, de déduire certaines conclusions en ce qui concerne la politique conjoncturelle.

Il est possible de résumer de la façon suivante les principales modifications dans les visées de la politique économique: les exigences originales du triangle magique ont été élargies, l'Etat ayant été chargé de veiller à une juste répartition des revenus. L'Etat a ensuite assumé la responsabilité d'assurer le plein emploi, qui a été englobé à son tour par l'exigence de la promotion de l'expansion économique par l'Etat. Une tâche de caractère particulier est le devoir d'aider les pays en voie de développement, devoir issu de considérations d'ordre humanitaire et politique. Une autre modification, non dans les objectifs, mais dans les données de la politique économique, est l'accroissement involontaire mais constant de la part de l'Etat du produit social, accroissement dû à l'évolution politique, économique et technique. Nous nous occuperons dans le sous-chapitre suivant des effets qu'ont eu sur la politique conjoncturelle ces modifications et celles dont nous avons discuté dans les chapitres A et B.

2. Les conséquences pour la politique conjoncturelle

Nous avons parlé dans les chapitres précédents des changements des conditions politico-économiques, des fluctuations conjoncturelles et des objectifs de la politique économique. La question qui se pose maintenant est de savoir quelle a été et quelle est encore l'influence de ces changements sur la politique conjoncturelle. Après avoir élucidé cette question, nous procéderons à quelques définitions afin de créer pour nos considérations futures un instrument composé de termes clairement définis.

Mais avant de pouvoir nous vouer à l'étude de ces questions, il faut que nous nous occupions rapidement de l'objet visé par la politique conjoncturelle, c'est-à-dire de la conjoncture. Il nous semble qu'il importe de distinguer entre deux sens de ce terme qui ont prêté à confusion dans de nombreuses discussions. Le sens le plus courant du terme, parce que lié à des facteurs historiques, est celui de fluctuations conjoncturelles. Nous entendons par là «jene mehrjährigen Schwankungen der Preise und der Beschäftigung, der Investitionstätigkeit und der Einkommen, die sich in der europäischen und amerikanischen Wirtschaftsgeschichte der letzten 150 bis 180 Jahre ziemlich deutlich nachweisen lassen und die eng verwoben sind mit der wirtschaftlichen Entwicklung der westlichen Welt seit dem Beginn des industriellen Zeitalters. Ihren Ausdruck finden die Konjunkturschwankungen darin, daß der Prozeß des wirtschaftlichen Wachstums sich regelmäßig vollzieht, gleichsam in Entwicklungsspurts mit dazwischenliegenden Pausen, in denen die Produktion nur geringfügig wächst, stagniert oder sogar schrumpft»³². Mais à une époque où il n'y a plus de fluctuations économiques

³² Giersch, «Wachstum und Konjunktur», dans Bombach/Giersch/Senf, *op. cit.*, p. 132.

«clairement perceptibles» (du moins sur le continent européen), il est essentiel de savoir ce qu'on entend par le terme de «conjoncture». C'est pour nous, en tant que phénomène concret, «l'ensemble des variations non saisonnières de l'activité économique d'un espace géographique, pendant une période de temps»³³.

Nous arrivons ainsi à l'influence qu'exerce le caractère variable des fluctuations économiques sur la politique conjoncturelle. Il ne peut toutefois être question d'une politique conjoncturelle proprement dite que depuis le début de la crise économique. «Avant cette date, les crises apparaissaient essentiellement comme les manifestations d'un processus d'assainissement dont il convenait de respecter le déroulement.»³⁴ Les anciennes mesures en vue de surmonter les crises étaient isolées, elles n'étaient nullement coordonnées et n'étaient guère régies par une conception supérieure. Les responsables ne comprenant pas les raisons profondes des crises, ils se bornaient à en combattre les symptômes au lieu de prendre des mesures préventives³⁵. Les recommandations dans le domaine de la politique conjoncturelle développées au cours des années 30 et immédiatement après étaient fondées dans une large mesure sur la théorie de Keynes selon laquelle il existerait une «stagnation séculaire» et sur la foi en une évolution économique caractérisée par des fluctuations cycliques. Le terme de politique conjoncturelle était donc dans une large mesure lié à des mesures destinées à stimuler les dépenses pour la consommation et à une attitude anticyclique de la politique des dépenses publiques.

L'évolution stable depuis la fin de la deuxième Guerre mondiale, avec des taux de croissance en partie fort élevés, a posé des problèmes opposés. Au lieu d'une situation de sous-consommation, nous avons un état où la demande est pour ainsi dire constamment supérieure à l'offre, de sorte qu'on pourrait être tenté de parler d'un «problème d'inflation séculaire». Or, en maint endroit, on ne paraît pas être suffisamment conscient de cette évolution. Nous citons à titre d'exemple la lutte contre l'inflation par des moyens qui, à l'origine, avaient été conçus pour éliminer le sous-emploi. On omet, par ailleurs, de distinguer entre les investissements n'agissant que sur le revenu et ceux qui ont des conséquences pour le revenu et pour la capacité (Harrod et Domar) et risquent ainsi

³³ Marczewski, «La Conjoncture économique des Etats-Unis 1950-1960», dans *Cahiers de l'ISEA*, série AC, n° 1, septembre 1961, p. 3. L'auteur indique toutefois qu'il y a encore deux autres acceptions du terme de conjoncture: «La conjoncture économique, en tant que science appliquée, est la description, l'explication et la prévision des variations non saisonnières de l'activité économique d'un espace géographique pendant une période de temps. — La conjoncture économique en tant que science pure serait — car elle n'existe encore qu'à l'état fragmentaire — l'étude des lois générales qui régissent les variations non saisonnières de l'activité économique. La réalisation de cette science impliquerait l'existence d'une synthèse des études du cycle, de la croissance et des structures. Une telle synthèse est encore bien loin d'être faite, encore que l'on soit parfaitement conscient de l'influence que les structures exercent sur le cycle et sur la croissance, et, par conséquent, sur la conjoncture.» *Loc. cit.*

³⁴ Laulan, *Marché Commun et Conjoncture concertée*, Paris, 1963, p. 7.

³⁵ Pütz, *op. cit.*, p. 181.

de freiner l'expansion ou même de la mettre en danger en empêchant les investissements destinés à la rationalisation et à l'infrastructure³⁶.

Or, comme nous venons de voir, l'évolution dans la politique étrangère, l'apparition d'états nouveaux dont l'économie n'est pas encore suffisamment développée et les énormes progrès qu'ont fait la science et la technique ont fait apparaître une expansion comme une nécessité absolue. Il s'ensuit pour la politique conjoncturelle l'exigence logique de tenir compte du problème de l'expansion, c'est-à-dire d'être consciente de la nécessité d'une croissance. Si l'on considère en outre que le postulat de la politique du plein emploi s'est élargi pour devenir le postulat de la promotion de l'expansion économique par l'Etat, on arrive aux conséquences suivantes: l'incorporation des problèmes de la croissance dans la politique économique exige un examen à plus long terme de tous les problèmes qui se posent dans une économie. En effet, seule une conception d'ensemble des problèmes de développement économique, démographique et social permet de répondre à la question du contenu concret d'une croissance économique optimum. Car seule celle-ci, et non pas une croissance maximum, doit être l'objectif d'une politique économique rationnelle³⁷.

Il est maintenant évident qu'il ressort de ces considérations qu'il n'est possible d'atteindre les objectifs de la politique économique, tels qu'ils étaient mentionnés dans le sous-chapitre précédent, que dans le cadre d'une conception d'ensemble de la politique conjoncturelle et économique. Seule une telle conception permet un concours judicieux et rationnel de toutes les mesures de politique économique en vue des objectifs de l'économie tout entière. Il en résulte pour la politique conjoncturelle la grave conséquence qu'elle devra à l'avenir s'intégrer à un concept et ne pourra donc plus être considérée comme un domaine indépendant. C'est d'ailleurs une conception que partagent aujourd'hui des économistes réputés et des dirigeants politiques. Ainsi, le vice-président de la Commission de la CEE a déclaré récemment que, à son avis, toute politique conjoncturelle était impossible sans considérations à long terme³⁸. Langelütke, Kneschaurek et d'autres soulignent, eux aussi, la nécessité de telles considérations portant sur l'ensemble de l'économie. Les théoriciens et les praticiens français sont d'ailleurs convaincus depuis longtemps des avantages que comportent de telles considérations³⁹.

³⁶ Bombach, «Rahmenplanung oder Zahlenzwang», dans Plitzko, *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle/Tubingue, 1964, p. 49;

Kneschaurek, «Konjunkturpolitik in Zeiten rascher Wirtschaftsexpansion», dans *Wirtschaft und Recht*, cahier 1/1962, notamment p. 63 ss;

Perroux, *L'Economie du XXe siècle*, Paris, 1961, p. 420s. (sur l'importance des investissements de l'Etat pour l'expansion économique)

³⁷ Bombach, «Wirtschaftswachstum und Stabilität», dans *op. cit.*, p. 15 s.

³⁸ Voir Albrecht, *Planifikateure beim Werke*, Düsseldorf/Vienne, 1964, p. 339.

³⁹ Langelütke, «Aufgaben der Wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute im Dienste der Wirtschaftspolitik», dans *Beihfte der Konjunkturpolitik*, n° 10 («Langfristige Programmierung innerhalb der Marktwirtschaft»), Berlin, 1963, p. 57 ss.;

Kneschaurek, *op. cit.*, p. 77 ss.; Myrdal, *Challenge to Affluence*, Londres, 1963; Bauer «La Prospective», dans *Revue économique et sociale*, n° 4/1963, p. 293 ss., et alii.

Après avoir constaté à quel point les liens sont étroits entre la conjoncture et l'expansion, il s'ensuit logiquement que, sous le rapport de la politique économique, ces deux domaines sont à traiter en tant qu'unité⁴⁰. Cela pourrait se faire en confiant à la politique conjoncturelle également des missions à plus long terme. A l'encontre des tâches qu'elle a remplies jusqu'ici, c'est-à-dire de contrebalancer ou du moins d'atténuer les fluctuations cycliques, la politique conjoncturelle serait ainsi en outre responsable à l'avenir du maintien de l'expansion à long terme. Alors que cette construction est satisfaisante sur le plan théorique et qu'une théorie basée sur cette définition élargie entrerait également en ligne de compte, cette solution ne nous paraît guère indiquée pour des raisons de terminologie. Il ne nous reste donc qu'à séparer de nouveau les tâches en pensée, tout en demeurant pleinement conscients qu'elles se complètent et s'influencent mutuellement et ne peuvent être adoptées et considérées sur le plan de la politique économique que dans leur ensemble.

En vue de parvenir à des définitions uniformes pour nos considérations futures et d'éviter ainsi tout malentendu dans la mesure du possible, nous donnons les définitions suivantes:

- 1° La « politique économique conjoncturelle à court terme » ou la « politique conjoncturelle à court terme » est définie « comme la politique économique orientée vers l'accroissement aussi élevé que possible de la production globale compatible avec le maintien de l'équilibre monétaire interne et externe »⁴¹. L'espace de temps envisagé est d'environ six mois à trois ans.
- 2° Nous entendons par « politique (économique) conjoncturelle à moyen terme » ou « politique de croissance » ou encore – pour employer la terminologie utilisée dans la CEE⁴² – « politique économique à moyen terme », les mesures de politique économique propres à rendre à moyen terme l'activité économique stable dans un espace économique et à assurer parallèlement l'expansion la meilleure durant cet espace de temps. Le laps de temps envisagé est d'environ quatre à cinq ans.
- 3° Quand nous parlerons de « politique (économique) conjoncturelle » ou de « politique de conjoncture et de croissance », nous entendrons par là l'ensemble des mesures concernant aussi bien l'équilibre économique à court terme que l'expansion à terme plus long, c'est-à-dire les définitions sous 1° et 2° dans leurs relations d'ensemble.

Une politique de conjoncture et de croissance conçue d'une telle manière et s'intégrant dans une conception d'ensemble de la politique économique devrait répondre dans une large mesure aux exigences émanant des changements mentionnés plus haut. Au lieu des interventions éparses et incohérentes s'adaptant plus

⁴⁰ Cette conclusion tirée de considérations de politique économique est confirmé par la théorie. Cf. *infra* p. 47.

⁴¹ Laulan, *op. cit.*, p. 8.

⁴² CEE, *Politique économique à moyen terme de la Communauté*. Document II/Com (63) 271 final. Bruxelles, 1963, p. 4.

ou moins aux conditions de l'heure, il y aura une politique conjoncturelle consciente de l'expansion qui s'accordera au modèle de l'économie à long terme.

C'est à dessein que nous n'avons encore rien dit de la forme concrète de cette conception d'ensemble. Nous savons fort bien que son élaboration demande une quantité énorme de travaux préliminaires, auxquels devraient participer tous les représentants d'un état démocratique, tels que les partis politiques, les associations économiques et de consommateurs, d'employeurs et d'employés, etc. En effet, seule une conception bénéficiant de l'appui de ces groupements offrirait la garantie que les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif fixé puissent être appliquées avec la rigueur indispensable et ne soient pas affaiblies sous la pression exercée par les différents groupes d'intérêt. — Lors du choix des moyens de politique économique et conjoncturelle, il faut veiller à la conformité du système que mentionnent Schiller et Eucken et qui est nécessaire pour que l'on soit en mesure de poursuivre une politique économique réaliste⁴³. Il faut prendre une décision de principe sur le plan de la politique économique⁴⁴. Nous nous sommes basés pour nos considérations sur un système dans lequel l'économie du marché prédomine, mais nous reviendrons à cette question lorsque nous parlerons des différents auxiliaires et instruments de la politique de conjoncture et de croissance.

Il s'agit à présent d'examiner les conséquences de l'internationalisation des relations économiques sur la politique conjoncturelle. Ce sont en effet les questions qui nous ont incités à choisir ce sujet. Nous nous limiterons toutefois ici à parler des effets de caractère général, car nous avons prévu un chapitre spécial consacré aux questions de détail.

Il a résulté de l'intensification des mouvements internationaux des marchandises et des capitaux et de la convertibilité des monnaies que les fluctuations économiques se transmettent de nos jours plus aisément d'un pays à l'autre. Ce sont les économies représentant dans les importations et les exportations une partie relativement élevée du produit social qui sont les plus exposées à ces fluctuations. C'est pourquoi, dans les circonstances actuelles, il est devenu impossible, notamment pour les petits pays, de poursuivre une politique conjoncturelle autonome. Ceci vaut également, dans une mesure bien supérieure même, pour les pays dont les économies sont en train de s'intégrer au sein d'une vaste région économique. Il est alors exclu de prendre pour but une expansion purement nationale: «La croissance de l'économie nationale ne peut, à long terme, qu'être stimulée par l'élimination des tendances inflationnistes et déflationnistes dans l'environnement économique du pays intéressé. Mais, comme observe M. Gruson, si, en fait, les objectifs et les modalités de la croissance ne sont pas comparés au départ, ne font pas eux-mêmes l'objet d'un minimum d'harmonisation, les mécanismes d'ajustement conjoncturel et monétaire les mieux rodés aboutiront, au bout d'un certain temps, à des contradictions inévitables. La co-

⁴³ Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tubingue, 1952. Schiller, «Wirtschaftspolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 44^e livraison, p. 212 s.

⁴⁴ Schiller, *op. cit.*, p. 214 s.

ordination des politiques de conjoncture appelle donc nécessairement une coordination des politiques de croissance à long terme.»⁴⁵

Nous discuterons des possibilités et des conditions d'une telle coordination internationale dans la deuxième partie de ce travail, après avoir étudié théoriquement le problème de la conjoncture et de la croissance et après avoir soumis le terme de « politique conjoncturelle internationale » à un examen critique.

⁴⁵ Marczewski, « La coordination des politiques européennes de conjoncture », dans *Banque*, n° 168, Paris, juin 1960, p. 354.

III. Considérations théoriques sur la conjoncture et la croissance

Après les considérations précédentes qui nous ont amenés à la suite des modifications économiques, politiques, sociales et techniques aux conclusions connues relatives à la politique conjoncturelle, nous sommes contraints de nous demander dans quelle mesure l'état actuel de la théorie confirme ou infirme nos conceptions. On peut d'abord constater de manière générale qu'après une longue période d'évolution dans la théorie de la conjoncture et de l'emploi, fondées surtout sur les recherches et les conclusions de Keynes, les considérations portant sur la croissance ont dans une plus large mesure pénétré dans la théorie. La tendance croissante à reconnaître l'importance de l'intégration des questions de croissance dans les problèmes conjoncturels et vice-versa est étroitement liée aux noms de Harrod, Hicks, Tinberger, Lewis, Duesenberry, etc.¹

D'après nous, un des travaux récents les plus remarquables est l'essai de Marczewski sur l'établissement d'une théorie intégrée de la croissance et de la conjoncture². Nos considérations suivantes, dont le but est d'exposer l'attitude actuelle de la théorie économique envers les questions de croissance et de conjoncture, sont dans l'essentiel fondées sur les principales théories de Marczewski.

A la base de son étude se trouve une étude typologique des situations conjoncturelles de quelques économies déterminantes pour la conjoncture mondiale (Italie, France, Allemagne fédérale, Grande-Bretagne, Etats-Unis, plus l'OECE comme une unité) au cours des années 1954 à 1961. Cette étude lui a permis d'établir 19 modèles types et exhaustifs réalisés pendant cette période dans l'évolution économique de l'Europe occidentale et des Etats-Unis³. Marczewski passe ensuite à une explication générale de l'évolution conjoncturelle variant suivant

¹ Harrod, *Towards a Dynamic Economics*, Londres, 1948;
Hicks, *A Contribution to the Theory of the Trade Cycle*, Londres, 1950;
Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, 1956;
Lewis, *The Theory of Economic Growth*, Londres, 1955;
Duesenberry, *Business Cycles and Economic Growth*, New York/Toronto/Londres, 1958.

² Marczewski, «La conjoncture économique des Etats-Unis 1950-1960», dans *Cahiers de l'ISEA*, n° 117, série AC, n° 1, Paris, septembre 1961, et «L'Europe dans la conjoncture mondiale (Esquisse d'une théorie des fluctuations et de la croissance)», dans *Cahiers de l'ISEA*, série AC, n° 2 (I), avril 1963, n° 2 (II), mai 1963, et n° 2 (III), mai 1963.

³ Les 19 modèles types
cf. Marczewski, *op. cit.*, série AC, n° 2 (I), pp. 20-22, et tableau 9, p. 14 s.

Modèle 1: *Accélération normale, déflation interne*

Le produit et l'emploi augmentent plus vite que dans la moyenne des pays de l'OECE; malgré cela, les prix s'élèvent moins que dans les autres pays et la balance des paiements courants s'améliore. Ce cas suppose une grande élasticité de l'emploi et une réduction relative des charges intérieures (salaires, investissements ou dépenses de l'Etat) qui permet de ralentir la hausse des prix.

Modèle 2: *Accélération normale, déflation externe*

Les caractéristiques internes sont les mêmes que dans le cas précédent, mais la balance se détériore. Ce cas suppose l'existence préalable de réserves de devises ou l'obtention de

crédits ou de dons étrangers qui permettent de pousser l'expansion au-delà de la limite imposée par les conditions de structure. Une telle expansion n'est pas dangereuse en soi, mais ne peut durer longtemps. Tôt ou tard, elle devra être suivie de mesures de déflation interne.

Modèle 2b: *Accélération fortement intensive, déflation externe*

C'est une variante du modèle précédent caractérisée par la coexistence d'une croissance rapide de la production avec une augmentation relativement faible de l'emploi.

Modèle 3: *Accélération normale, équilibre par compensation interne*

Il s'agit d'une version atténuée du modèle 1, dans laquelle les prix suivent le mouvement général, l'action inflationniste de la balance en amélioration étant compensée par une légère inflation interne.

Modèle 4: *Accélération normale, inflation interne*

L'emploi et le produit augmentent plus vite que dans les autres pays, mais les prix relatifs s'élèvent et la balance se détériore. L'expansion entraînée par une demande intérieure excessive se fait au détriment de l'équilibre extérieur. Une telle expansion ne peut guère durer et devra nécessairement être suivie d'une profonde déflation interne ou d'une dévaluation.

Modèle 5: *Expansion moyenne extensive, déflation externe*

Malgré une augmentation rapide de l'emploi, le produit n'augmente qu'à une vitesse moyenne, tandis que la détérioration de la balance contribue à freiner la hausse des prix. Il s'agit donc d'un ralentissement conjoncturel dû par exemple à une mauvaise récolte ou aux facteurs extérieurs agissant par le canal du commerce extérieur.

Modèle 6: *Expansion moyenne, intensive, inflation interne*

Contrairement au cas précédent, l'emploi augmente peu, ce qui contribue à la hausse des prix et à la détérioration de la balance. L'inflation est donc engendrée à l'intérieur du pays.

Modèle 7: *Accélération intensive, déflation interne*

Il s'agit d'une variante assez rare du modèle 1. Une forte augmentation du produit est obtenue par un accroissement relativement faible de l'emploi; les prix relatifs baissent et la balance s'améliore. Cette situation exceptionnelle ne peut survenir qu'au lendemain d'un ralentissement conjoncturel, lorsque les gains de productivité réalisés pendant ce ralentissement et les capacités productives disponibles permettent d'accroître rapidement le produit sans une augmentation proportionnelle des effectifs. Encore faut-il que le pays ait subi une récession plus profonde que ses concurrents ou qu'il ait procédé antérieurement à des investissements plus importants.

Par conséquent, contrairement au modèle 1 qui peut représenter une allure assez durable de la croissance d'un pays répondant à un certain ensemble de caractéristiques et ayant une politique adéquate, le modèle 7 n'est qu'une situation passagère, purement conjoncturelle, de très courte durée.

Modèle 8: *Accélération intensive, inflation externe*

L'accroissement de l'emploi est plus faible et l'accroissement de la production est plus fort que la moyenne des pays de l'OECE. La balance s'améliore malgré la montée rapide des prix. Situation possible après une déflation ou une dévaluation lorsque le niveau des prix est inférieur aux prix étrangers.

Modèle 9: *Expansion moyenne normale, équilibrée par compensation interne*

La production, l'emploi, les prix évoluent comme la moyenne des pays de l'OECE. La balance s'améliore. Situation normale d'un pays qui ne pousse pas l'expansion de son économie au-delà des possibilités offertes par les disponibilités en main-d'œuvre et par la conjoncture mondiale.

Modèle 10: *Ralentissement normal, déflation externe*

La production, l'emploi et les prix augmentent moins que dans la moyenne des pays de l'OECE. Malgré cela, la balance se détériore. Il ne peut s'agir que d'une économie qui n'arrive pas à suivre l'accroissement général de la productivité et qui, de ce fait, éprouve des difficultés à l'exportation malgré la baisse relative de ses prix. La détérioration de la balance qui en résulte exerce une action déflationniste qui freine l'expansion, en compensant partiellement l'incitation provenant de la demande intérieure.

Modèle 11: *Ralentissement extensif, déflation externe*

A la différence du cas précédent, l'emploi s'accroît à la cadence moyenne, malgré le faible progrès de la production. La balance se détériore malgré la baisse relative des prix. Il s'agit donc d'une aggravation du retard de la productivité.

Modèle 12: *Ralentissement extensif, déflation interne*

Comme dans le cas précédent, l'emploi s'accroît relativement plus vite que la production qui reste inférieure à la moyenne. Mais la baisse des prix relatifs, obtenue par des mesures de déflation interne, permet une amélioration de la balance. Il s'agit donc d'une situation de transition moins grave que les deux précédentes.

Modèle 13: *Expansion moyenne extensive, déflation interne*

L'emploi diminue moins vite que dans les autres pays de l'OEEC, tandis que la production augmente au même rythme. Il a donc bien une diminution relative de la productivité due à la thésaurisation de main-d'œuvre par les entreprises qui s'attendent à une amélioration prochaine de la conjoncture. Cependant les prix relatifs baissent et la balance s'améliore, ce qui prouve l'existence d'une déflation interne.

Modèle 14: *Expansion moyenne intensive, équilibrée par compensation externe*

La production et les prix augmentent comme la moyenne, malgré un accroissement plus faible de l'emploi. La balance s'améliore. Le caractère intensif de cette expansion, jointe à la stabilité relative des prix, montre qu'il s'agit d'un accroissement de la productivité qui suit généralement une période de ralentissement conjoncturel. L'amélioration de la balance prouve que l'expansion est due à une conjoncture extérieure favorable.

Modèle 15: *Expansion moyenne intensive, déflation interne*

Cas analogue au précédent, mais avec une diminution des prix relatifs qui favorise les exportations. La diminution des prix relatifs suppose, soit un allègement des charges relatives de l'économie, soit un accroissement sensible de la productivité relative.

Modèle 16: *Ralentissement normal, inflation interne*

L'emploi et la production progressent moins vite que dans les autres pays. Malgré cela, les prix montent et la balance se détériore. L'absence de l'intensification de la production prouve que la hausse des prix ne provient pas essentiellement d'un manque de main-d'œuvre. Le fait que cette hausse coexiste avec une détérioration de la balance montre qu'il ne s'agit pas d'une inflation importée. La hausse des prix ne peut donc être due qu'à une augmentation excessive des charges intérieures de l'économie, soit par une augmentation exagérée des salaires et de la consommation, soit par une augmentation des dépenses publiques ou des investissements immédiatement non productifs. Une telle situation ne peut durer que tant qu'existent des réserves précédemment accumulées de devises ou tant que le pays bénéficie de crédits ou de dons étrangers. Elle conduit normalement soit à une déflation sévère soit à une dévaluation.

Modèle 17: *Ralentissement normal, inflation externe*

Cas analogue au précédent avec une amélioration de la balance extérieure. Amélioration de la balance, malgré la hausse des prix, signifie existence d'un décalage qui a pu être obtenu par une déflation ou une dévaluation antérieure.

Modèle 18: *Ralentissement normal, déflation interne*

Cas analogue aux deux précédents, mais avec une baisse des prix relatifs et une amélioration de la balance extérieure. L'amélioration de la balance est obtenue par une déflation interne qui freine l'expansion. Il s'agit donc d'une économie qui, antérieurement, a dû exagérer son expansion par rapport à ses possibilités structurelles et qui cherche à rétablir son équilibre extérieur par une déflation interne. Cette situation se réalise spontanément dans les économies de marché pendant les récessions. D'où la fréquence élevée de ce modèle.

Modèle 19: *Ralentissement normal, équilibre par compensation interne*

La diminution de l'emploi et du produit coïncide avec une hausse moyenne des prix et une amélioration de la balance. La déflation interne due à la récession permet l'amélioration de la balance dont l'effet inflationniste est compensé par la réduction des charges intérieures.»

les diverses régions économiques. Le résultat est le suivant: «Il y a désormais deux foyers majeurs d'impulsions conjoncturelles: les Etats-Unis et l'Europe occidentale. L'Europe qui, depuis la première Guerre mondiale et jusqu'en 1952 avait suivi fidèlement la conjoncture américaine, s'affranchit en 1959 de cette situation de dépendance et devient un pôle émetteur d'influences autonomes et spécifiques.»⁴ L'auteur indique comme causes principales de cette évolution véritablement révolutionnaire l'augmentation de la capacité de production de l'Europe occidentale par rapport aux Etats-Unis, l'intensification des échanges entre les pays d'Europe occidentale et l'accroissement des échanges entre les pays européens et les régions non industrialisées⁴.

A la suite d'études approfondies sur l'importance des échanges commerciaux entre les Etats-Unis et l'Europe occidentale pour la formation de la conjoncture européenne, ainsi que sur l'émancipation conjoncturelle de l'Europe occidentale et sur les facteurs internes de la conjoncture européenne, on parvient à une synthèse des hypothèses explicatives, dont nous allons nous occuper maintenant d'une façon plus détaillée.

A. La synthèse des hypothèses explicatives

La condition préliminaire d'une politique conjoncturelle efficace est la connaissance des facteurs agissant dans une certaine situation conjoncturelle. C'est pourquoi nous nous sommes particulièrement intéressés aux considérations de Marczewski qui vont dans ce sens. Les variables de son système comprennent les catégories suivantes: les variables endogènes dépendantes, choisies en tant qu'in-

Définition de certains termes employés dans ce chapitre (cf. Marczewski, op. cit., p. 19s.)

- «Toute montée des prix supérieure à l'augmentation moyenne des prix dans l'ensemble des pays de l'OECE est qualifiée ici d'*inflation*. L'*inflation* est dite *externe* lorsqu'elle coexiste avec une balance en amélioration. En effet, l'amélioration de la balance signifie une augmentation des exportations ou une diminution des importations, ce qui, en l'absence de restrictions quantitatives, suppose que les prix nationaux n'ont pas encore rejoint le niveau international. La montée des prix s'effectue donc sous l'influence de la demande extérieure.
- L'*inflation* est au contraire *interne* quand la balance se détériore. Cela signifie, en effet, que l'augmentation des prix à l'intérieur précède et accélère la détérioration de la balance.
- L'*équilibre par compensation interne* est réalisé dans une économie où une hausse des prix approximativement égale à la moyenne de l'OECE coïncide avec une balance en amélioration. Si la balance s'améliore, malgré la montée des prix, c'est que cette montée suit et ne précède pas l'amélioration de la balance. Et si cette hausse des prix ne devance pas l'amélioration de la balance, c'est que la pression inflationniste propre à l'amélioration de la balance est, au moins en partie, compensée par une déflation interne. Inversement, l'*équilibre par compensation externe* suppose une économie soumise à des pressions inflationnistes internes qui sont compensées par l'action déflationniste d'une détérioration de la balance des paiements.
- Il y a *déflation interne* lorsqu'une baisse relative des prix se réalise malgré l'amélioration de la balance. Il y a au contraire *déflation externe*, lorsque la baisse des prix provient d'une détérioration de la balance.»

⁴ Marczewski, *op. cit.*, n° 2 (I), p. 32.

dicateurs de la situation conjoncturelle, les autres variables endogènes dépendantes et enfin les variables exogènes indépendantes qui déterminent les variables dépendantes. Ces variables indépendantes peuvent à leur tour être classées suivant la nature des facteurs exogènes influençant leurs variations⁵. On choisit comme indicateurs de la situation conjoncturelle: le produit national brut, le prix moyen du produit national brut, l'emploi, le chômage et la balance des opérations commerciales.

Lors de la recherche des variables exogènes qui influencent la conjoncture des différents pays, il faut d'abord relever l'influence des Etats-Unis, qui reste grande, même si elle a diminué depuis quelque temps. Du fait que les conjonctures des pays d'Europe occidentale, et surtout celles des membres de la CEE, se font de plus en plus solidaires, il faut en outre tenir compte de l'influence des autres pays d'Europe occidentale. Toutefois, ces deux influences dominantes n'affectent pas les différents pays de la même manière. Certains états sont plus vulnérables que d'autres dans leur situation relative à l'égard de la conjoncture externe. Il existe ici un paramètre qui règle l'importance de l'influence des facteurs externes sur la conjoncture des différents pays. La valeur de ce paramètre dépend de trois données structurelles et de deux variables politiques:

- Données structurelles
- Importance relative des échanges extérieurs dans le produit national brut
 - Elasticité de la production
 - Productivité relative
- Variables politiques
- Taux d'accroissement des salaires
 - Taux d'accroissement des charges générales⁶

Toutefois, les différentes conjonctures nationales dépendent en premier lieu de facteurs internes. La schématisation de la recherche des variables exogènes est représentée dans le graphique ci-après qui contient les relations causales propres à influencer la formation de la conjoncture. Nous reproduisons ce graphique avec l'aimable autorisation de son auteur⁷. Afin de permettre de mieux saisir les différentes relations, nous tenons à donner ici les explications de Marczewski *in extenso*⁸.

⁵ *Ibid.*, p. 69.

⁶ *Ibidem*.

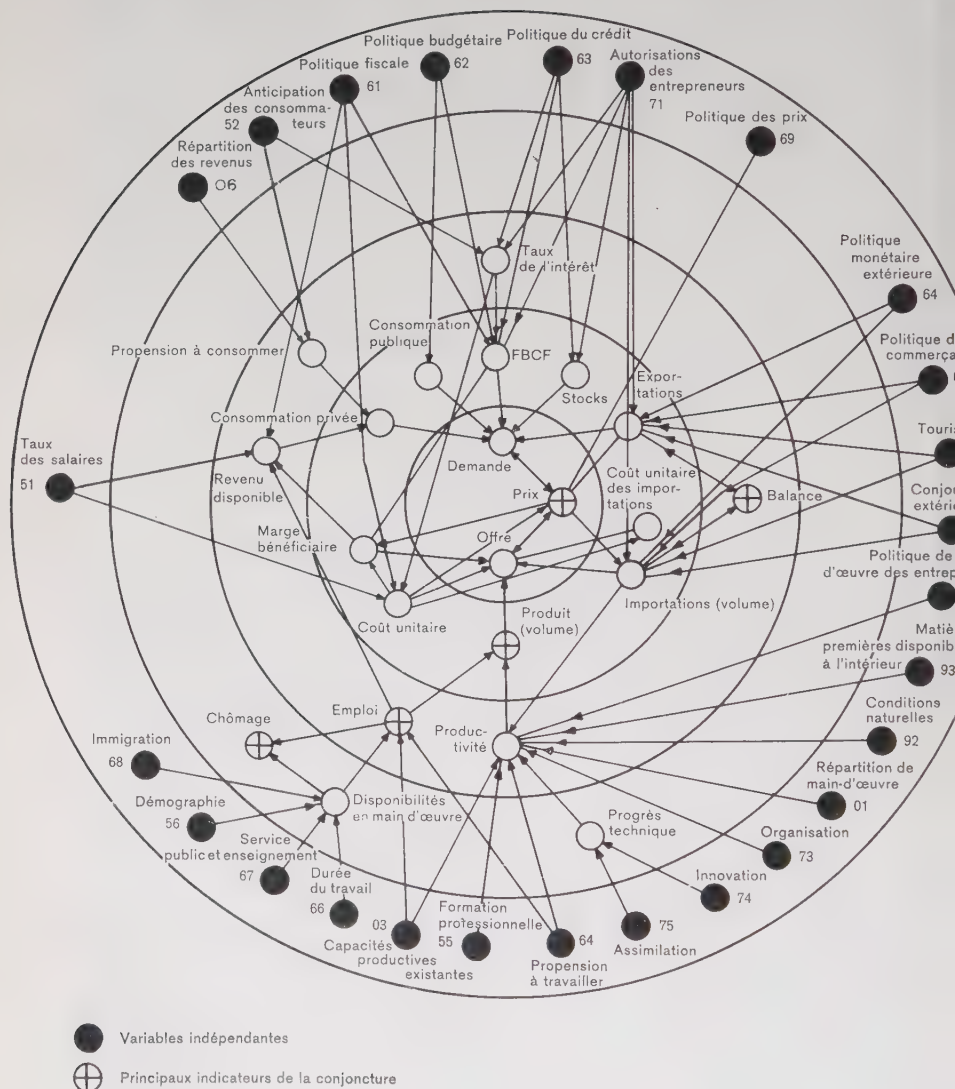
⁷ *Ibid.*, p. 71.

⁸ «Toutes les variations de la conjoncture sont dues en première approximation à des modifications de l'offre et de la demande et s'expriment par des variations des prix (cercle 1 du milieu) ou bien sont dues à des modifications autonomes des prix et s'expriment par des variations de l'offre et de la demande.

Les modifications de l'offre, de la demande et des prix se répartissent ensuite en modifications dues à des causes internes et celles dues à des causes externes.

Les modifications internes de la demande prennent la forme des mouvements affectant les différentes composantes de la demande intérieure (consommation privée, consommation publique, formation de capital fixe) (cercle 2); chacune de ces composantes obéit, directement ou indirectement, à un certain nombre de facteurs exogènes (cercle 5). Les liaisons directes sont représentées par des traits qui relient directement les variables exogènes du cercle 5 aux composantes de la demande figurant dans le cercle 2. Les liaisons indirectes donnent lieu à des relais tels que la propension à consommer, le revenu disponible, le taux de l'intérêt, le profit (cercle 3).

Facteurs déterminants de la conjoncture



Les modifications internes de l'offre sont synthétisées par les variations du produit national brut à prix constants et les variations du coût unitaire nominal de production (cercle 2). Le produit national est relié aux variables exogènes qui les déterminent (cercle 5) par l'intermédiaire d'un système complexe de relais: tout d'abord ceux de l'emploi et de la productivité (cercle 3) et ensuite ceux des disponibilités en main-d'œuvre, du chômage et du progrès technique (cercle 4) qui déterminent l'emploi et la productivité et qui eux-mêmes sont déterminées par un nombre considérable de variables exogènes (cercle 5). Il est évident que le fait de représenter l'offre intérieure par une seule variable, qui est le produit national brut, réduit la sensibilité du modèle aux variations de la structure sectorielle du produit. Ainsi, les conséquences d'une mauvaise récolte n'apparaîtront que sous forme d'une réduction du produit national et d'une hausse de son prix moyen, sans qu'il soit possible de suivre, à l'aide de ce modèle, les répercussions particulières aux différents marchés intérieurs et extérieurs. Mais un modèle servant à comparer l'évolution conjoncturelle de plusieurs pays en vue de dégager une hypothèse explicative de portée générale se doit de rester à un niveau d'abstraction plus élevé que les modèles limités à un seul pays.

Les modifications internes autonomes des prix dépendent en régime concurrentiel, des coûts. En régime monopolistique, les prix sont fixés par les monopoleurs selon un procédé plus ou moins rationnel. Il en va de même des prix fixés par les administrations. Les variations du coût unitaire nominal de production sont déterminées essentiellement par les taux des salaires, la fiscalité indirecte (y compris les subventions d'exploitation) et le coût des importations de matières premières.

Les modifications externes de la demande s'expriment par les variations des exportations au sens le plus large de ce terme (cercle 2). Les modifications externes de l'offre sont représentées par les variations du volume des importations *lato sensu* et par celles de leur coût unitaire (cercle 2). Chacune de ces variables composites est déterminée par un grand nombre de facteurs exogènes que nous avons regroupés en trois variables explicatives complexes: conjoncture extérieure, politique de commerce extérieur, politique monétaire extérieure (cercle 5).

En plus des dépendances, directes ou indirectes, explicitées dans le tableau, de nombreuses variables subissent un effet de feedback. Ainsi, les importations ne dépendent pas seulement de variables exogènes. Elles subissent aussi l'influence de la conjoncture interne dont elles forment cependant un des facteurs déterminants. Il en va de même des exportations, des anticipations des différents agents économiques, de la répartition des revenus, de la répartition de la main-d'œuvre, etc. Dans la mesure où cet effet de feedback se produit avec un décalage sensible dans le temps, nous le considérerons comme une action de la conjoncture passée incorporée dans les anticipations des agents économiques. Si, au contraire, l'effet de feedback se produit simultanément, il faut bien en tenir compte en comprenant parmi les variables explicatives les variations des différentes composantes de la conjoncture interne. Les «mouvements cumulatifs» de la théorie du cycle ne sont autre chose que les effets de feedback à action simultanée ou décalée. Il reste maintenant à concevoir un système de notation dont la fonction principale serait de faciliter les comparaisons entre les situations des différents pays à des moments différents.

Nous désignerons les variables dépendantes du système par les nombres dont le premier chiffre indiquera l'appartenance de la variable à l'une des trois grandes classes: demande /1/, offre /2/ ou prix /3/, balance extérieure /4/. Le second chiffre permettra de distinguer entre les variables internes /1/ et externes /2/. Le troisième dira de quelle composante de l'offre, de la demande, du prix ou de la balance il s'agit. Le quatrième, et éventuellement le cinquième, montreront les liens plus ou moins complexes qui rattachent chaque composante aux variables exogènes.

Les chiffres placés après le point préciseront les causes de la variation. Ces causes pourront être de deux sortes: soit l'action d'une variable exogène (cercle 5) qui sera désignée par un nombre à deux chiffres compris entre 50 et 99, soit un effet de feedback qui portera le numéro du phénomène complexe dont il résulte.

Les variables exogènes sont réparties en six catégories:

— celles qui sont déterminées essentiellement par le comportement des ménages en tant

- que consommateurs et en tant que fournisseurs de main-d'œuvre (elles seront désignées par des nombres commençant par 5);
- celles qui dépendent du comportement des autorités publiques (elles seront désignées par des nombres commençant par 6);
- celles qui dépendent du comportement des entreprises (elles seront désignées par des nombres commençant par 7);
- celles qui sont déterminées par des facteurs extérieurs (elles seront désignées par des nombres commençant par 8);
- celles qui résultent des conditions naturelles (elles seront désignées par des nombres commençant par 9);
- les données résultant de l'évolution passée (elles seront désignées par des nombres commençant par 0). L'ensemble de ces dernières données détermine ce que l'on pourrait appeler les « réserves potentielles de productivité utilisables pendant la période ».

Il est impossible d'établir *a priori* une liste absolument exhaustive des facteurs déterminant la conjoncture. Ce n'est donc qu'à titre d'exemple que nous en indiquons un certain nombre dans la liste qui suit. Le système de notation adopté est suffisamment souple pour permettre de compléter cette liste dans la mesure où l'observation des cas concrets nous fournira de nouveaux exemples de liaisons conjoncturelles.

1. Modification de la demande

- 11. Interne
 - 111. Consommation privée
 - 1111. due à une variation du revenu disponible
 - 1111.211. à la suite d'une variation de l'emploi
 - 1111.51. à la suite d'une variation du taux des salaires
 - 1111.61. à la suite d'une variation de politique fiscale
 - 1111.21. à la suite d'une variation du produit national brut (effet de feedback)
 - 1112. due à une variation de la propension à consommer
 - 1112.52. à la suite d'une modification des anticipations des consommateurs
 - 1112.02. à la suite d'une modification de la répartition des revenus
 - 112. Consommation publique
 - 112.62. à la suite d'une variation de politique budgétaire
 - 113. Investissements fixes
 - 113.61. à la suite d'une variation de la politique fiscale
 - 113.62. à la suite d'une variation de la politique budgétaire
 - 113.63. à la suite d'une variation de la politique du crédit
 - 113.71. à la suite d'une modification des anticipations des chefs d'entreprises
 - 113.1. à la suite d'une variation de la demande (effet de feedback)
 - 114. Investissements en stocks
 - 114.61. à la suite d'une variation de la politique fiscale
 - 114.63. à la suite d'une variation de la politique du crédit
 - 114.71. à la suite d'une modification des anticipations des chefs d'entreprises
 - 114.1. à la suite d'une variation de la demande (effet de feedback)
- 12. Externe: variations des exportations au sens le plus large
 - 12.64. Variation des exportations à la suite des mesures de politique monétaire extérieure
 - 12.65. Variation des exportations à la suite des mesures de politique du commerce extérieur
 - 12.71. à la suite d'une modification des anticipations des chefs d'entreprises
 - 12.81. à la suite d'une modification de la conjoncture extérieure
 - 12.82. à la suite d'une variation du tourisme
 - 12.11. à la suite d'une modification de la demande interne
 - 12.3. à la suite d'une modification de la relation entre les prix intérieurs et les prix extérieurs
 - 12.21. à la suite d'une variation de la production intérieure

2. Modification de l'offre

- 21. Interne: variation du produit national brut à prix constants
- 211. Variation de l'emploi
 - 2111. par variation du chômage
 - 2111.01. grâce à la mobilité de main-d'œuvre
 - 2111.02. grâce à la création de nouvelles capacités productives
 - 2112. par variation des disponibilités de main-d'œuvre
 - 2112.56. due au mouvement démographique
 - 2112.66. due à une modification du service militaire ou de l'enseignement obligatoire
 - 2112.68. due aux migrations internationales
- 212. Variation de la productivité
- 212.54. Propension à travailler
- 212.55. Formation professionnelle
- 212.01. Répartition de la main-d'œuvre entre les branches
- 212.72. Politique de main-d'œuvre des entreprises
- 212.73. Organisation
- 212.74. Innovation
- 212.75. Assimilation des innovations étrangères
- 212.02. Variation des capacités productives
- 212.92. Variation des conditions naturelles
- 212.93. Variation des ressources
- 22. Externe: variation des importations au sens le plus large
- 22.64. Mesures de politique monétaire extérieure
- 22.65. Mesures de politique du commerce extérieur
- 22.71. Modification des anticipations des chefs d'entreprises
- 22.81. Modification de la conjoncture extérieure
- 22.11. Modification de la demande interne (effet de feedback)
- 23. Variations du coût unitaire de l'offre interne dues:
 - 23.51. aux variations du taux des salaires
 - 23.61. aux variations des charges fiscales et parafiscales
- 231. aux variations du taux d'intérêt déterminées par:
 - 231.52. une modification des anticipations des consommateurs
 - 231.63. une modification de la politique du crédit
 - 231.71. une modification des anticipations des entreprises
 - 231.81. une modification de la conjoncture extérieure
- 24. Variations du coût unitaire des importations dues:
 - 24.64. aux mesures de politique monétaire extérieure
 - 24.65. aux mesures de politique du commerce extérieur
 - 24.81. aux modifications de la conjoncture extérieure
- 25. Variations du taux des profits
 - 25.3. dues à une variation des prix
 - 25.23. dues à une variation des coûts de production dépassant la variation des prix
 - 25.24. dues à une variation du coût unitaire des importations

3. Modification du prix relatif moyen du produit national brut

- 3.1. (+) par augmentation excessive de la demande
- 3.11. (+) par augmentation excessive de la demande interne
- 3.12. (+) par augmentation excessive de la demande externe
- 3.1. (-) par diminution de la demande
- 3.2. (+) par excès relatif de l'offre
- 3.21. (+) par excès relatif de l'offre interne
- 3.22. (+) par excès relatif de l'offre externe
- 3.2. (-) par insuffisance de l'offre
- 3.23. à la suite d'une modification des coûts unitaires de production

Mais, ainsi que Marczewski constate très justement, il ne suffit pas d'énumérer les variables et les relations pouvant exister entre elles pour élaborer une théorie. Il faut pour cela en outre la connaissance de la forme de ces relations et de la valeur quantitative des paramètres qui permettent d'établir les équations de ces relations. Il existe toutefois des doutes quant à la possibilité d'arriver à une telle exactitude: «On peut même se demander si jamais une théorie de la conjoncture... parviendra à un tel degré de précision. Il est vrai que dans certains modèles nationaux (en particulier celui du Centraal Plan Bureau des Pays-Bas), on utilise des systèmes d'équations entièrement explicitées quant à la forme des liaisons qu'elles représentent et quant à la valeur numérique des paramètres qui y figurent. Mais ces liaisons et ces paramètres sont des approximations obtenues par la méthode de régression à partir de l'expérience historique des pays considérés.»⁹

La possibilité d'appliquer de tels modèles à des groupes d'économies est naturellement d'un intérêt tout particulier pour les problèmes traités dans ce travail. Nous sommes malheureusement contraints de constater que dans ce domaine la théorie ne peut encore fournir de contribution valable: «Rien d'analogue n'existe à l'échelon international. La disparité des structures économiques des différents pays interdit, pour le moment, toute tentative de ce genre dans une étude consacrée à un groupe de nations. Tout ce que l'on peut faire dans la voie d'explication des liaisons constatées entre les variables est l'indication de leur sens et de leur intensité relative. Cela est peu, mais à vrai dire, aucune théorie générale de science économique n'est allée plus loin.»¹⁰ Pour des considérations de problèmes conjoncturels internationaux, en particulier de questions portant sur des économies en voie d'intégration, il est donc nécessaire d'utiliser des connais-

4. *Modification de la balance des opérations commerciales*

- 4.12.++ amélioration de la balance par l'accroissement simultané des exportations et des importations
 - 4.12.3. grâce à une dénivellation des prix
 - 412.64. grâce à la politique monétaire externe
 - 412.65. grâce à la politique du commerce extérieur
 - 412.81. grâce à la conjoncture externe
- 412.+ amélioration de la balance par l'accroissement et la diminution des importations
- 412.- amélioration de la balance par une diminution simultanée des exportations et des importations
- 422.++ détérioration de la balance par l'accroissement simultané des importations et des exportations
- 422.+ détérioration de la balance par l'accroissement des importations et la diminution des exportations
- 422.- détérioration de la balance par la diminution des importations et des exportations»

cf. *Ibid.*, p. 70-75.

⁹ *Ibid.*, p. 75 s.

¹⁰ *Ibid.*, p. 76.

ces qui se rapportent en premier lieu à une seule économie. La valeur intrinsèque de telles théories n'est d'ailleurs aucunement mise en question de la sorte; il s'agit seulement de tenir compte de ce facteur et, lors de l'énoncé de résultats, des restrictions qui s'ensuivent.

B. Connaissances théoriques des situations promouvant la croissance

Grâce à une étude minutieuse des modifications annuelles des différentes variables dans les pays témoins, étude destinée à vérifier les hypothèses explicatives¹¹, Marczewski parvient à un aperçu général de l'évolution conjoncturelle en Europe occidentale. Cet aperçu lui permet, sur la base des connaissances acquises de la sorte, de faire une esquisse d'une théorie intégrée de la conjoncture et de la croissance¹². Comme notre propre étude tend en premier lieu à indiquer les mesures qui, du point de vue international, nous paraissent aptes à mener à une situation de conjoncture et de croissance internationale stable (et moins à décrire les mesures propres à remédier à certaines situations de déséquilibre), nous nous limiterons dans le passage suivant à reproduire les conclusions correspondant aux problèmes de cette étude. Nous renvoyons les lecteurs qui s'intéressent à des questions plus générales aux pages indiquées dans la note (11), où ils trouveront des considérations approfondies. Pour ce qui est de la « hiérarchie des conjonctures », Marczewski constate: « A taux de croissance égal, les modèles à déflation interne passent avant ceux qui ont été équilibrés par compensation interne, car la déflation interne prépare mieux l'économie nationale à l'accélération ultérieure de la croissance. La compensation interne est, en revanche, plus favorable que la déflation externe, qui signifie qu'une fraction de la croissance a été réalisée grâce à un excédent d'importations qu'il faudra bien payer un jour par un excédent d'exportations. »¹³ Nous allons maintenant reproduire les principaux types de conjonctures et leurs conditions de structure, de conjoncture et de politique économique, dont la réalisation doit permettre une croissance accélérée, respectivement moyenne.

1. Les croissances accélérées à déflation interne ou externe

Cette situation représente du point de vue national la forme d'évolution conjoncturelle la plus souhaitable. Elle correspond au modèle 1 (accélération normale, déflation interne) ou à sa variante, le modèle 3 (accélération normale, équilibrée par compensation interne). La réalisation dépend de l'existence de certaines conditions dont nous allons parler.

¹¹ Marczewski, *op. cit.*, série AC, n° 2 (II), pp. 77-203.

¹² *Ibid.*, pp. 205-261 et pp. 262-304.

¹³ *Ibid.*, p. 262.

a) Les conditions de structure

Les modèles 1 et 3 prévoient une croissance plus rapide que la croissance moyenne des pays concurrents. Cela implique évidemment que la production des pays en question soit suffisamment élastique pour pouvoir suivre une augmentation accélérée de la demande. Toutefois, en général, seuls une amélioration de la productivité ou un accroissement de l'emploi, ou les deux facteurs ensemble, peuvent mener à une augmentation de la production. Dans ce cas, il ne peut s'agir que d'un accroissement rapide et simultané de l'emploi et de la productivité, l'accélération étant considérée ici par définition comme « normale ». La condition pour cela est par conséquent que le pays dispose de réserves de main-d'œuvre suffisantes et d'importantes réserves de productivité, c'est-à-dire, en d'autres termes, qu'il soit en retard par rapport aux pays les plus avancés à cet égard¹⁴. Si ces conditions ne sont pas remplies, le pays en question doit se contenter d'un taux de croissance moyen. Les réserves de main-d'œuvre peuvent éventuellement être accrues grâce à une politique d'immigration plus libérale. En cas de pénurie de productivité, par contre, le problème est plus épineux, notamment lorsqu'il s'agit d'un pays se trouvant à la pointe du progrès de la productivité, comme par exemple les Etats-Unis.

La situation du modèle 1 ne peut toutefois être considérée comme un état durable. Elle ne peut être maintenue que pendant une, deux ou trois années, au maximum. Il faut qu'elle soit ensuite suivie d'un desserrement des contraintes monétaires pendant un an au minimum. Une autre solution serait un ralentissement du rythme de la production (par exemple modèles 12 ou 13). La seule existence des conditions susmentionnées ne suffit toutefois pas à atteindre les productions idéales des modèles 1 ou 2a. Nous allons parler dans l'alinéa suivant des conditions de conjoncture supplémentaires nécessaires.

b) Les conditions de conjoncture

Ainsi que nous avons vu, le modèle 1 ne peut être considéré comme un régime permanent de la conjoncture d'un pays. Il est nécessaire qu'il alterne avec un autre modèle. L'alternance avec le modèle 2a peut être qualifiée d'idéale. Elle consiste à permettre tous les deux ou trois ans une légère détérioration de la balance des opérations commerciales pour accorder aux investissements l'avance nécessaire sur le produit social¹⁵. Cette avance est considérée comme indispensable en vue d'accroître la capacité de production dans une mesure suffisante. Cette situation ne doit toutefois pas se prolonger, car elle provoquerait des pressions inflationnistes qui contribueraient à la détérioration de la balance des opérations commerciales. « L'alternance idéale, modèle 1 et modèle 2a, suppose donc une politique vigilante qui: 1° – admet la détérioration de la balance en tant que moyen provisoire de freinage des prix; 2° – prend des mesures déflationnistes pour arrêter à temps la détérioration de la balance et amener le retour du modèle 1. »¹⁶

¹⁴ *Ibid.*, p. 264 s.

¹⁵ *Ibid.*, p. 267.

¹⁶ *Ibidem*.

Mais il existe aussi des situations qui ne peuvent être entièrement dominées par la politique conjoncturelle. C'est par exemple le cas lorsqu'un pays dont l'agriculture représente une grande partie de la production connaît une mauvaise récolte. Celle-ci entraîne forcément un ralentissement de la progression du produit national. Il n'est donc momentanément plus possible de respecter les conditions des modèles 1 et 2a. C'est alors la tâche de la politique conjoncturelle de limiter les conséquences funestes en tentant d'éviter à la fois l'inflation et une restriction trop accentuée des activités économiques. Une solution adéquate est indiquée par le modèle 5 (expansion moyenne extensive, déflation externe)¹⁷.

c) Les conditions de politique économique

Nous ne pouvons reproduire ici que sous la forme de résumé ces conditions que Marczewski a élaborées d'une façon détaillée et intéressante¹⁸:

- 10 « Si l'offre de main-d'œuvre nationale n'est pas suffisamment élastique, une politique libérale d'immigration;
- 20 Si le pays bénéficie déjà d'une productivité relative très élevée, il peut encore accélérer sa croissance, en s'abstenant de toute intervention en faveur des activités dont la productivité marginale en valeur est inférieure à celle des autres activités. En ce qui concerne en particulier l'agriculture, la collectivité doit garantir les producteurs agricoles contre les calamités naturelles, mais elle ne doit, en aucun cas, chercher à maintenir les exploitations non-rentables, en les incitant à produire des excédents non-vendables;
- 30 Une politique très libérale d'importation, surtout en ce qui concerne les importations de matière première et de produits de consommation populaire;
- 40 Acceptation des détériorations *temporaires* de la balance des opérations commerciales, afin de freiner une hausse des prix devançant la hausse des prix extérieurs; mais, en même temps, prise de mesures de déflation afin de préparer l'amélioration de la balance;
- 50 Les mesures de déflation peuvent porter sur la demande intérieure finale (freinage de la consommation ou de l'investissement publics, action sur le revenu disponible des ménages par des mesures de fiscalité directe, action sur la propension à consommer des ménages par la limitation du crédit à la consommation) mais ne doivent, en aucun cas, aboutir à un accroissement des charges indirectes et des coûts de production;
- 60 Les fluctuations globales de la consommation privée peuvent être atténuées par des variations en sens inverse de la charge fiscale et parafiscale directe et par celles des transferts directs dont bénéficient les ménages. On peut en outre agir sur la demande de biens durables en faisant varier les conditions d'octroi du crédit à la consommation;
- 70 La proportion de l'investissement industriel dans le produit national doit être maintenue à un niveau sensiblement constant. Le rythme d'accroissement de l'investissement doit être approximativement égal au rythme d'accroissement du produit national. Mais les instruments de politique économique dont disposent les pays occidentaux sont généralement insuffisants pour réaliser une telle régularisation des investissements privés. La régularisation de l'investissement par la manipulation du taux de l'intérêt est en principe à rejeter, car elle agit sur les coûts de production. Reste la possibilité de compenser les fluctuations de l'investissement privé par des mouvements en sens inverse de l'investissement public. Une planification, ne serait-ce qu'indicative, peut rendre de grands services dans ce domaine, en fournissant une base de prévision plus sûre que les études du marché isolées des entreprises particu-

¹⁷ *Ibid.*, p. 268.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 268-285.

lières, surtout si elle est organisée de façon à faire participer les industriels à la participation du plan;

- 80 Les désajustements accidentels de courte durée de l'offre doivent être compensés de préférence par une variation inverse des importations;
- 90 Les désajustements durables de l'offre doivent pouvoir s'exprimer librement dans la structure des prix relatifs, afin de provoquer les ajustements nécessaires;
- 100 L'Etat doit veiller à la mobilité des facteurs productifs et s'abstenir de toute action tendant à maintenir les structures non-adaptées aux conditions nouvelles de demande et de production;
- 110 Les fluctuations des exportations peuvent être compensées par les variations inverses de la consommation et de l'investissement publics ou par les variations de la consommation privée, à condition toutefois de laisser les importations suffisamment libres pour qu'elles freinent les mouvements des prix qui pourraient en résulter.¹⁹»

2. Les croissances moyennes à déflation interne ou externe

Cette situation (cas idéal modèle sans matricule: expansion moyenne normale, déflation interne; variantes légèrement moins favorables: modèles 15, 13, 9, 14 et éventuellement 5), dont l'une des caractéristiques de structure est une pénurie de réserve de main-d'œuvre, est importante pour la situation actuelle de l'Europe occidentale, car il s'agit d'atteindre un taux de croissance moyen en dépit de la pénurie susmentionnée.

a) Les conditions de structure

Les conditions nécessaires pour réaliser ces modèles sont les mêmes que pour le cas décrit dans le chapitre précédent, à l'exception toutefois de la condition suivante: l'objectif étant une expansion moyenne et non plus accélérée, le pays en question n'a pas besoin de disposer d'une offre élastique de main-d'œuvre, de grandes réserves de production ou d'abondantes ressources naturelles. Alors que les conditions de structure sont par conséquent beaucoup plus faciles à réaliser, les conditions conjoncturelles et de politique économique sont d'autant plus difficiles à remplir.

L'absence de réserves de main-d'œuvre a pour conséquence que toute accélération de la croissance entraîne sur le marché de l'emploi des tensions menant inévitablement à des augmentations de salaires. L'accroissement rapide de la consommation qui en résulte stimule les investissements et contribue ainsi à une nouvelle accélération de la croissance. La déflation ou la compensation internes sont ainsi remplacées par l'inflation interne. Mais est-il permis de déduire de cette évolution que tout pays sans réserves de main-d'œuvre est contraint de choisir entre une inflation chronique et une croissance ralentie? Les exemples de la France et de la Grande-Bretagne semblent tout d'abord confirmer cette supposition. Marczewski n'est toutefois pas de cet avis, car d'après lui ces deux pays auraient eu à faire front à des circonstances particulières et auraient en outre commis des erreurs dans leur politique économique²⁰.

¹⁹ *Ibid.*, p. 286.

²⁰ *Ibid.*, p. 287.

b) Les conditions de conjoncture

Une période de préparation est inévitable pour que les investissements puissent retrouver leur régime de croisière. Une telle période est inflationniste, sauf lorsqu'il s'agit de combler un retard après un ralentissement de la conjoncture. Dans les pays où l'agriculture représente une large partie du produit national, il est difficile de maintenir une telle croissance pendant les années où la récolte est mauvaise. Il est enfin doublement important, compte tenu des conditions de structure de ces modèles, de maintenir la progression de l'évolution de la demande finale, ce qui n'est possible qu'au moyen d'une politique conjoncturelle habile²¹.

c) Les conditions de politique économique

Dans leurs grandes lignes, ces conditions sont les mêmes que dans le cas déjà traité d'une croissance accélérée. La question qui se pose toutefois est de savoir si, par une telle politique, les pays dépourvus de réserves de main-d'œuvre parviendront à maintenir à la longue une expansion moyenne sans inflation.

Si nous partons de la supposition qu'un équilibre parfait du système économique a été réalisé, nous constatons bien vite qu'une croissance n'est point possible sans rompre cet équilibre. Il ne peut en effet y avoir de croissance sans une augmentation des investissements, de la consommation interne ou de la demande externe. Or, les effets de la croissance dans une économie dépourvue de réserves de main-d'œuvre entraînent tôt ou tard une hausse des salaires. Le problème n'est guère différent pour les entreprises pouvant accroître leur productivité²². Dans une telle économie, la croissance ne peut se dérouler que dans une atmosphère d'inflation interne. Ceci confirme la supposition déjà exprimée qu'une économie qui a réalisé le plein emploi et qui, pour une raison ou une autre, ne peut ou ne veut plus importer de main-d'œuvre, n'a le choix qu'entre l'inflation ou la stagnation²³.

Cette supposition n'est toutefois confirmée que «si le terme plein emploi est pris dans le sens absolu d'une impossibilité totale d'accroître l'emploi d'une branche sans diminuer la production d'une autre branche. Mais ce n'est pratiquement jamais le cas. Tout d'abord, il y a généralement une certaine croissance de la population. Et ensuite, tant que le secteur agricole, et plus généralement les secteurs produisant des biens à la demande peu élastique représentent un pourcentage important de la population active, on peut généralement augmenter l'emploi dans les secteurs à demande élastique, sans diminuer la production des premiers. Vu l'élasticité de la demande de leurs produits, c'est même là le seul moyen d'améliorer la productivité des secteurs à demande peu élastique.»²⁴

Par cet état de choses, le problème est fondamentalement modifié. Il requiert toutefois une adresse toute particulière de la politique économique. Ainsi, l'Etat ne doit en aucun cas protéger au moyen de subventions ou de discriminations

²¹ *Ibid.*, p. 288.

²² *Ibid.*, p. 288 s.

²³ *Ibid.*, p. 289.

les activités non rémunératrices contre la concurrence des activités plus productives. Bien au contraire! L'Etat devrait s'efforcer de soutenir par tous les moyens la mobilité des facteurs de la production vers des activités plus productives. Mais cela ne suffit pas à éliminer tous les dangers d'inflation pour les économies à plein emploi relatif, et l'avertissement suivant de Marczewski mérite toute notre attention: « Ces économies resteront toujours très vulnérables à toute variation des facteurs exogènes aboutissant à un gonflement brutal de la demande ou à une réduction brutale de l'offre. Elles devront pratiquer une politique de compensation particulièrement vigilante, sans qu'il n'en résulte la certitude de pouvoir concilier durablement une croissance relativement rapide avec l'absence d'inflation.

Au moment où cette politique deviendra impossible, les économies de plein emploi auront le choix entre la poursuite de l'expansion au prix d'une inflation interne et la déflation interne au prix d'un ralentissement de l'expansion. Mais si elles manœuvrent mal, ou si les circonstances exogènes leur sont particulièrement défavorables, elles pourront subir le double préjudice d'un ralentissement avec l'inflation interne.»²⁵

Par ces descriptions des deux situations intéressantes du point de vue de la croissance et par leurs conditions préalables d'ordre structurel, conjoncturel et de politique économique, nous terminons cette partie de la théorie intégrée de conjoncture et de croissance de Marczewski pour passer à ses conclusions. Bien que, en raison des conditions préalables non remplies, différents pays ne puissent pas atteindre un taux de croissance accéléré, nous pensons qu'au moins un taux de croissance moyen devrait être réalisable même dans ces pays au moyen d'une politique conjoncturelle adaptée aux conditions modernes et d'une coopération internationale correspondante²⁶.

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ D'après ce qu'a établi Marczewski, les taux de croissance de l'économie, de l'emploi et des prix des différents modèles se rapportent à la croissance moyenne des pays de l'OECE. Les critères suivants sont valables pour l'étude d'ensemble des pays membres de l'OECE:

- Taux de croissance: au-dessus de 4,5 %
par an: accélération
- entre 3 et 4,5 %
par an: expansion moyenne
- au-dessous de 3 % par an: ralentissement
- Emploi: accroissement inférieur de 2 %
à celui du produit national brut: normal
- accroissement inférieur de plus de 2 %: intensif
- accroissement supérieur à l'accroissement du
produit national brut diminué de 2 %: extensif
- Prix: hausse des prix: inflation
- prix stables: équilibre
- baisse des prix: déflation

C. Conclusions

Les constatations suivantes que Marczewski fait au début de son chapitre final sont particulièrement importantes pour nous. Elles ne laissant pas à désirer quant à leur clarté et elles concordent avec les conclusions que nous avons déduites des données de politique économique: «La conjoncture et la croissance forment en fait un seul et même phénomène. — La conjoncture est le contenu concret de la croissance; elle en dessine le profil dans le temps et en constitue la chair vivante, susceptible de variétés infinies.»²⁷

Parmi les différents types de conjoncture, certains sont plus favorables à la croissance que d'autres. Réciproquement, certains types de conjoncture ne peuvent être réalisés que lorsqu'un minimum de conditions préalables sont remplies par les facteurs de croissance. Ainsi, une croissance équilibrée et accélérée exige un certain type de conjoncture, qualifié de type d'accélération normale à déflation interne ou externe. Ce type ne peut toutefois exister que lorsque sont assurées les conditions préalables de structure d'une croissance équilibrée et accélérée. Tant que celles-ci sont remplies, le rôle de la politique économique peut se limiter à favoriser le libre cours des facteurs influençant la productivité et à régler le développement de la consommation et de la formation du capital, de sorte qu'elles représentent des proportions à peu près constantes du produit social et compensent les variations accidentelles des variations exogènes.

Cette situation change toutefois dès que ces conditions ne sont plus remplies. La politique économique devient alors aussitôt à la fois plus importante et plus délicate. «Toute accélération de la croissance se heurte alors au double écueil de l'inflation interne et de la détérioration de la balance des opérations commerciales. La sagesse consiste à renoncer aux départs foudroyants, qui devront nécessairement être payés par des ralentissements coûteux, et à mener un jeu serré, pour mettre à profit aux maximum les réserves de productivité, dissimulées dans les structures productrices et institutionnelles.»²⁸ Un instrument auquel nous reviendrons tout à l'heure pour en parler d'une manière plus détaillée, joue alors un rôle de premier ordre: «Une planification indicative peut alors rendre des services considérables, en facilitant la confrontation et l'harmonisation des plans des différents centres de décision, de façon à éviter les incompatibilités susceptibles d'engendrer les tensions inflationnistes.»²⁹

Marczewski fait ensuite entrer en ligne de compte les effets des économies externes sur la conjoncture³⁰. Il décrit les effets réciproques dans les relations commerciales entre les pays «forts» et les pays «faibles» (quant à leur capacité d'accroître la productivité et la production et de maintenir quand même la stabilité des prix), qui déterminent la conjoncture internationale et provoquent les modifications permanentes bien connues des balances des paiements, de la

²⁷ Marczewski, *op. cit.*, p. 299.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibid.*, p. 300s.

production, de l'emploi, etc. Une amélioration décisive dans les fluctuations de cette situation réside toutefois dans le fait que la conjoncture mondiale ne dépend plus désormais d'une seule économie – celle des Etats-Unis –, mais est au contraire déterminée par les conjonctures de plusieurs pays industrialisés, dont les conditions de structure et de politique économique sont suffisamment différenciées pour éviter une coïncidence des différentes conjonctures nationales dans une phase conjoncturelle identique. Le fait que les pays membres de la CEE forment de plus en plus une unité conjoncturelle contribue notamment à compenser les mouvements déflationnistes provenant en premier lieu des Etats-Unis. Mais cela ne suffit pas à éliminer entièrement les risques d'un mouvement inflationniste ou déflationniste cumulatif international synchronisé. On ne peut vraiment résoudre le problème qu'en transposant au niveau international les règles de politique économique élaborées ici pour les économies nationales afin de pouvoir parvenir ainsi à un optimum de conjoncture qui assure en même temps une croissance optimum³¹.

Marczewski est d'avis que l'application de ces règles au niveau international ne peut être envisagée que si les grands pays industrialisés du monde y participent, ou du moins les Etats-Unis, la CEE, la Grande-Bretagne, le Japon et le Canada. Les points du programme qu'il a élaboré, qu'il qualifie lui-même d'incomplet et des difficultés de l'application duquel il se rend compte, prévoient une « action concertée » en vue

- 1° « d'ouvrir, sans aucune restriction ou droits protecteurs, les frontières des pays industrialisés aux produits (y compris, bien entendu, les denrées agricoles et les produits industriels finis) des pays en voie de développement;
- 2° de remplacer l'aide gratuite aux pays en voie de développement par des achats fermes et massifs de produits que ces pays exportent ou pourraient exporter. Ces achats ne devraient en aucun cas porter sur les produits qui, à l'échelon mondial sont excédentaires. Tout en respectant au maximum les vocations naturelles des pays en voie de développement, les achats devraient orienter la production de ces pays vers les activités les plus utiles sur le plan mondial;
- 3° d'organiser la redistribution des produits ainsi achetés sur des bases commerciales autant que possible, parmi les pays industrialisés et les pays en voie de développement;
- 4° de coordonner les principaux investissements des pays industrialisés et des pays en voie de développement. Cette coordination des investissements devrait se faire conformément aux principes que voici:

A. Coordination dans le temps

- a) Pour chaque pays serait déterminée approximativement la part optimum de l'investissement par rapport au produit national brut;
- b) Tant que cet optimum ne serait pas atteint, les taux d'accroissement de l'investissement pourraient être plus élevés que ceux du produit national. Les tensions inflationnistes qui pourraient en résulter seraient compensées par un déficit temporaire de la balance des opérations commerciales, déficit financé, s'il y a lieu, par des crédits de coopération;
- c) Une fois l'optimum atteint, les taux d'accroissement de l'investissement devraient être maintenus au voisinage de ceux du produit. On utiliserait dans ce but, à l'échelon national, si nécessaire international, les moyens d'actions précédemment décrits.³²

³¹ *Ibid.*, p. 302.

³² *Ibid.*, p. 274 s.

B. Coordination dans l'espace

Pour les investissements dans les branches dont la production n'est pas loin de répondre aux besoins mondiaux, la priorité devrait être donnée, en principe, aux pays dont les conditions économiques générales (main-d'œuvre, ressources naturelles, position géographique, etc. [...]) sont les plus favorables pour une production donnée. On éviterait cependant de concentrer tous les investissements d'une branche importante dans un seul pays.

Dans les organismes internationaux chargés de la coordination internationale des investissements, participeraient en plus des délégués des administrations publiques, les représentants des industries intéressées ainsi que ceux des syndicats ouvriers.

- 50 de répartir plus équitablement les charges de la coopération internationale en fonction du revenu national par habitant des pays participants, de façon à éviter que le poids excessif de cette opération oblige certains pays prestataires à pratiquer une déflation interne préjudiciable au reste du monde. Il est bien entendu que l'accroissement de la participation matérielle des pays européens impliquerait une augmentation correspondante de leur pouvoir de décision au sein des organismes directeurs de coopération;
- 60 de faciliter le reclassement des producteurs (employeurs et employés) dont l'activité cesserait d'être rentable du fait de la suppression de la protection dont ils bénéficiaient avant la mise en application des accords de coordination. Cela concerne en particulier les exploitants agricoles des pays européens, exposés à la concurrence des pays en voie de développement;
- 70 d'organiser la compensation internationale des mouvements cumulatifs d'inflation ou de déflation engendrés dans les pays qui ne seraient pas en mesure de les compenser intérieurement³³.

Nous prenons connaissance de ces règles établies de façon théorique, sans toutefois prendre position maintenant déjà. C'est en effet justement la tâche de notre travail que d'étudier les possibilités et les modalités de la coopération internationale à laquelle Marczewski est favorable lui aussi. Nous comparerons au cours de notre examen nos propres vues avec les règles susmentionnées afin de parvenir à des résultats défendables, et cela tant du point de vue théorique que de celui de la politique économique. Nous tenterons notamment de répondre aux questions suivantes: Une coopération internationale telle qu'elle est recommandée dans les «règles» susmentionnées est-elle réalisable? Ou est-il peut-être préférable de constituer dans le monde différentes unités économiques émettant des impulsions conjoncturelles, unité dont les effets devraient alors être coordonnés? Quelles sont les conditions pour les différentes formes que peut revêtir la coopération internationale? Nous nous demanderons également quel rôle incombe aux principaux instruments de la politique de conjoncture et de croissance dans une politique internationale et ce qu'il en est de leur application dans un tel cadre. — Nous commencerons à répondre à ces questions dans le chapitre suivant. Ce chapitre nous donnera notamment des éclaircissements quant à ce qu'il faut vraiment entendre par le terme de «politique conjoncturelle internationale».

³³ *Ibid.*, p. 302 s.

Les possibilités d'une politique internationale de conjoncture et de croissance

I. Problèmes généraux d'une « politique internationale de conjoncture et de croissance »

A. Définitions

1. Remarques générales

Nous ressentons le besoin de préciser ici que nous n'avions nullement l'intention de mettre dès le départ la politique économique conjoncturelle dans la perspective internationale sur le même plan que la politique conjoncturelle internationale. Il y avait aussi, parmi d'autres, la possibilité d'examiner la politique conjoncturelle comme notion établie dans la perspective internationale, par exemple du point de vue des diverses organisations économiques et politiques internationales. Mais le fait que la notion de politique conjoncturelle a considérablement évolué et que l'interpénétration économique internationale croissante aurait de toute manière soulevé la question des possibilités de réaliser une politique conjoncturelle supranationale, nous a incités à placer cette dernière question au centre de notre étude.

Les difficultés qu'on rencontre en tentant de définir la nature d'une politique internationale de conjoncture et de croissance résident moins dans la définition de ses objectifs et dans celle de la teneur concrète de cette politique que dans le fait que le mot « international » manque de précision. Ce terme à la mode signifiait à l'origine « ce qui se déroule entre les nations »¹. Comme l'expression a d'abord été employée en Angleterre, où « nation » équivalait presque toujours à « état », elle désignait les relations entre différents états souverains et leurs gouvernements. Dans le sens actuel et plus large du terme, Vlekke ne voudrait pas en limiter la définition aux rapports entre états souverains, mais l'employer pour « les relations entre communautés politiques, tout en tenant compte également de facteurs indépendants des gouvernements, mais décisifs eux aussi dans

¹ B. H. M. Vlekke mentionne dans son article intitulé « Zur gegenwärtigen Situation des Studiums der internationalen Beziehungen », dans *Europa-Archiv*, cahier 14/1962, Bonn, p. 479 ss., l'Anglais Jeremy Bentham qui aurait employé le terme le premier dans son livre *Introduction to Principles of Morals and Legislation*, paru en 1780.

les rapports internationaux»². Ainsi, le terme est compréhensible au sens politique, mais il ne dit pas encore grand-chose dans le contexte d'une étude économique, car il est encore trop peu précis à cet effet.

Vu le fait que, en général, pour la politique conjoncturelle d'une nation, non seulement une mais plusieurs autorités sont compétentes, il est permis de se demander, par exemple, si des accords bilatéraux entre deux Banques centrales d'émission, ayant des conséquences pour la politique conjoncturelle, représentent déjà de la politique conjoncturelle internationale, ou si à cet effet le concours de toutes les autorités compétentes dans le domaine de la politique conjoncturelle est requis. Comme nous entendons par politique de conjoncture et de croissance, conformément à la définition de ce terme, l'ensemble des mesures concernant l'équilibre économique à court terme et la croissance à terme plus long, on pourrait être tenté de tout simplement étendre cette définition au plan «international». Or nous allons voir que ce serait une simplification inadmissible. On s'aperçoit en effet immédiatement qu'il y a en réalité non pas un seul mais plusieurs «plans internationaux». Dès qu'on pense, par exemple, à des consultations de politique conjoncturelle, soit entre deux ou trois pays quelconques, soit dans le cadre de la CEE ou du FMI, il devient évident qu'il existe ici des différences considérables. Il y a en outre des différences dans la qualité des accords. Ceci est manifeste si nous comparons, par exemple, l'efficacité de recommandations de politique conjoncturelle émanant de la Commission de la CEE avec celles que donne l'OCED.

Dans l'espoir de contribuer à une meilleure compréhension des problèmes qui se posent, nous distinguerons dorénavant dans la coopération internationale en matière de politique conjoncturelle entre trois niveaux internationaux et deux, respectivement trois degrés d'intensité. Les sous-chapitres suivants donnent un aperçu du sens de ces distinctions.

2. La coopération régionale

Pour éviter tout malentendu, nous tenons à préciser tout de suite que nous donnons au terme de «régional» une autre teneur que, par exemple, dans l'expression «politique régionale», telle qu'elle est employée en France ou dans la CEE lorsqu'il s'agit du développement de régions nationales retardées. Régional au sens du «régionalisme économique», ainsi que l'expression est employée par Gordon, Triffin et d'autres³, porte sur diverses économies se trouvant dans un processus d'intégration. Il est en outre possible de parler d'une région économique de la CEE ou de l'ALALC. Nous entendons par là une coopération entre des états membres d'un tel groupement. Pour distinguer d'une façon plus précise

² *Ibidem*.

³ Gordon, «Le régionalisme économique» reconsidéré – un point de vue américain», dans *Revue économique et sociale*, recueilli, 1961.

Triffin, «Universalisme et régionalisme économique», dans *Revue économique et sociale*, numéro spécial, septembre 1959.

encore, notamment pour la différencier du niveau supérieur, on pourrait également appeler cette coopération « intrarégionale ».

3. La coopération interrégionale

Il s'agit dans ce cas de la coopération entre différents groupements régionaux. Nous pensons ici, par exemple, à une coopération entre l'AELE et la CEE, ou encore entre d'éventuels groupements africains. Du point de vue de la conjoncture, il importe surtout d'harmoniser les effets émanant des pôles émetteurs d'impulsions conjoncturelles. C'est la raison pour laquelle on peut également inclure dans ce type de coopération l'économie à grandes régions des Etats-Unis.

4. La coopération multilatérale

Nous groupons sous ce terme tous les autres types de coopération internationale. Il s'agit en réalité d'organismes de nature fort diverse. Cette coopération comprend, par exemple, des accords ayant des conséquences de politique conjoncturelle, signés entre plusieurs pays qui se trouvent par hasard dans une situation identique et qui s'intéressent ainsi au règlement de certains aspects de politique conjoncturelle. Ce sont en premier lieu les alliances occasionnelles dont l'objectif n'est pas l'intégration. Cette coopération comprend en outre d'éventuels accords conjoncturels entre des pays du Commonwealth ou des membres de la Communauté Française, ainsi que dans le cadre de l'OCED. Il faudrait considérer comme un cas spécial une coopération à l'échelle mondiale (ou multilatérale-mondiale) à laquelle prendraient part l'ensemble des pays du globe. Ce cas particulier a été réalisé dans le cadre de la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement qui s'est déroulée à Genève. Pour l'instant, les problèmes conjoncturels de chaque pays sont toutefois encore si différents les uns des autres que nous ne voyons guère le sens d'une coopération sur le plan de la politique conjoncturelle à ce niveau. A une date ultérieure et en cas de tendance croissante à la formation de groupements économiques régionaux, une coopération mondiale de tous les pôles d'impulsion conjoncturelle paraît toutefois indiquée.

5. Les degrés d'intensité de la coopération

Il ressort de ce que nous avons écrit jusqu'ici qu'il peut y avoir différents degrés d'intensité dans la coopération internationale sur le plan de la politique conjoncturelle. Ils dépendent du caractère de l'accord servant de base à la coopération. S'il existe, par exemple, un accord de principe aux termes duquel les états participants entendent mener leurs économie à une union économique au moyen de l'intégration économique, les conditions pour poursuivre une politique conjoncturelle commune sont bien plus favorables que dans le cas d'un accord qui ne prévoit que la création d'une union douanière entre les états signataires.

Dans ce dernier cas, l'objectif est en effet la réduction à néant des droits de douane entre les pays membres, tandis que dans le premier cas, c'est une politique économique commune qui se trouve au bout de l'évolution. Mais, ainsi que nous verrons plus loin, une certaine renonciation à la souveraineté nationale étant la condition d'une politique conjoncturelle internationale commune, en principe, les pays tendant à une union économique sont plus facilement en mesure de poursuivre une telle politique.

La question qui se pose ici est de savoir à quel point des accords internationaux portant sur la politique conjoncturelle de différents pays représentent vraiment une politique conjoncturelle internationale. Les observations suivantes sont révélatrices à cet égard : « La coordination est susceptible d'être poussée plus ou moins loin. Elle va depuis le simple échange d'informations jusqu'à l'interpénétration des politiques dont les décisions essentielles sont prises de concert, même en l'absence d'une unité politique. A ce stade, on peut effectivement parler de politique conjoncturelle commune »⁴. On peut constater un point de vue semblable chez Fournier, qui distingue entre une « politique commune proprement dite » et une « simple confrontation des vues et des politiques nationales »⁵. Notre propre conviction et une analyse comparative des diverses opinions à ce sujet nous ont amenés à faire une distinction entre différents degrés de coopération internationale, que nous appellerons « degrés d'intensité ».

- 1° *Degré d'intensité I ou coopération informatrice*. – La coopération se limite dans ce cas à un échange d'expériences et à l'information mutuelle, qui ne représente toutefois aucun engagement.
- 2° *Degré d'intensité II ou coordination fonctionnelle*⁶. – Cette coopération – et ce n'est qu'ici qu'il est permis de parler d'une coordination au sens propre du terme – est caractérisée par l'engagement d'échanger des informations sur des mesures de politique conjoncturelle projetées afin que, le cas échéant, les pays partenaires puissent prendre certaines mesures d'assimilation. Les partenaires s'engagent en outre à axer leurs politiques conjoncturelles nationales sur les directives établies en commun. En cas de certains accords d'une portée plus étendue ou après une certaine période de rodage, on peut même prévoir à ce degré déjà qu'un pays ne prenne des mesures importantes qu'avec l'accord de ses partenaires.
- 3° *Degré d'intensité III ou fusion institutionnelle*⁷. – Ce degré représente la forme la plus élevée de coordination de politique conjoncturelle internationale. Il représente le passage des compétences en politique conjoncturelle des organes nationaux à un ou plusieurs organes supranationaux qui prennent des me-

⁴ Laulan, *Marché Commun et Conjoncture concertée*, Paris, 1963, p. 9s.

⁵ Fournier, « La coordination des politiques monétaires au sein de la CEE, dans *Banque*, n° 204, juin 1963, p. 372.

⁶ Besters emploie la même terminologie dans « Staatliche Autonomie und internationale Konjunkturpolitik », dans *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack*, Berlin, 1961, p. 250s.

⁷ *Ibidem*.

sures de politique conjoncturelle indépendamment et qui élaborent les directives générales de concert avec l'autorité politique et selon une conception d'ensemble de la politique économique existant déjà éventuellement. Ce degré ne peut être réalisé de manière isolée. On ne peut en effet y parvenir que grâce à une évolution parallèle tendant à une union économique.

Ces constatations ont contribué, avec les distinctions antérieures entre les différents niveaux internationaux, à préciser le terme tout d'abord polyvalent de politique conjoncturelle internationale. Elle nous ont surtout permis de nous rendre compte qu'on ne saurait taxer d'emblée de politique conjoncturelle internationale toute mesure internationale prise sur le plan de la politique conjoncturelle. Nous avons au contraire reconnu qu'il ne peut être question d'une *véritable* politique conjoncturelle internationale que lorsque la coopération internationale atteint au moins le degré d'intensité II. Dans tous les autres cas où il existe une certaine coordination dépassant le cadre de l'information pure et simple, nous parlerons de politique conjoncturelle internationale assimilée.

B. Les aspects sous lesquels les instruments de la politique de conjoncture et de croissance sont à examiner quant à leur utilisation internationale

Il ressort du chapitre précédent que le niveau des accords et le degré d'intensité prévu sont décisifs pour l'efficacité d'une coopération internationale dans le domaine de la politique conjoncturelle. Nous avons également vu qu'une coopération plus étroite est forcément accompagnée d'une certaine perte de souveraineté. C'est sous ces aspects qu'il faut examiner également les instruments de politique conjoncturelle.

Ainsi que nous l'avons déjà expliqué dans l'introduction, nous sommes forcés de nous imposer certaines restrictions dans ce travail. C'est la raison pour laquelle les chapitres suivants ne sauraient contenir une énumération de tous les instruments imaginables de la politique conjoncturelle. De même, la description des divers instruments ne peut comprendre que les aspects principaux. Il existe d'ailleurs dans ce domaine une littérature volumineuse que nous mentionnerons.

En tenant compte du thème général de cette étude et en raison des conclusions du chapitre précédent, nous sommes amenés à nous poser les questions suivantes lors de la discussion des divers instruments:

- 1° A quel point les principaux instruments de la politique conjoncturelle utilisés jusqu'ici sont-ils propres à la coopération internationale et dans quelle mesure sont-ils à compléter par d'autres instruments?
- 2° Les instruments sont-ils utilisables à l'échelle régionale, interrégionale ou multilatérale, et à quelles conditions?
- 3° Les instruments sont-ils utilisables à chacun des degrés d'intensité de la coopération internationale que nous avons mentionnés?

4° Quelles sont les situations de conflit de nature économique et politique qui résultent d'une politique conjoncturelle internationale, véritable ou assimilée, et quelles en sont les solutions possibles?

Pour terminer, une invitation à la précaution est indiquée dans ces questions. En effet, bien que ces divers problèmes puissent être isolés dans la théorie, on constate dans la pratique que de nombreux problèmes sont étroitement liés, de sorte qu'une solution nette et isolée est souvent exclue et que certains problèmes ne peuvent se résoudre que dans leur ensemble.

II. Les principaux instruments et leurs qualifications pour la coopération internationale

A. La politique monétaire

1. Définition et caractéristiques

La définition du terme de politique monétaire variant suivant le domaine dans lequel l'expression est employée et la clarté ne régnant même pas au sein d'une région linguistique¹, il nous faut nous décider pour la définition s'accordant le mieux avec le thème de cette étude. Nous tenons pour indiqué d'entendre dans nos considérations par le terme de politique monétaire aussi bien les mesures tendant à diriger le volume monétaire à l'intérieur du pays et le maintien du pouvoir d'achat interne que celles servent à sauvegarder l'équilibre extérieur. Notre décision est confirmée par l'évolution de l'économie mondiale qui restreint de plus en plus les instruments de politique commerciale utilisés dans la politique de la balance des paiements, mettant ainsi l'accent sur la composante monétaire. Nous partageons en outre pleinement l'opinion de Müller-Armack qui considère comme une des plus grandes imperfections (dans les discussions internationales actuelles sur la politique conjoncturelle) le fait «daß man sich zu sehr am Kriterium des Zahlungsbilanzausgleichs orientierte. Die Zahlungsbilanz ist aber nicht die Ursache, sondern das Ergebnis jener inne-

¹ Tandis que Fournier, par exemple, entend par politique monétaire «les mesures auxquelles les autorités monétaires peuvent recourir pour prévenir ou pour combattre les symptômes d'inflation ou de déflation» (*op. cit.*, p. 373), étendant ainsi le terme à la politique de la balance des paiements, Meuli, par exemple, fait dans *Principes d'économie politique*, Neuchâtel, 1962, p. 109 ss. et p. 142, une distinction entre la politique monétaire proprement dite (c'est-à-dire au sens de politique monétaire) et la politique commerciale, qui comprend «l'ensemble des mesures prises par l'Etat pour influencer les échanges et les paiements internationaux». — L'allemand est encore plus vague. Ainsi, le *Wirtschaftslexikon* des éditions Dr. Gabler, Stuttgart, rédigés par des savants renommés, entend par «Währungspolitik» les mesures prises par l'Etat pour a) approvisionner l'économie interne en moyens de paiement conformément à ses besoins, et b) régler la valeur externe de la monnaie (4^e édition, 1961, p. 1606), tandis que Kneschaurek, dans son article intitulé «Konjunkturpolitik in Zeiten rascher Wirtschaftsexpansion», *op. cit.*, p. 66, considère la politique monétaire comme faisant partie de la politique commerciale.

ren Expansions- und Kontraktionskräfte, die das Geschick der Konjunktur einer Volkswirtschaft bestimmen»². Cette opinion soutient la tendance à ne plus traiter les questions de balance des paiements pour ainsi dire comme un phénomène indépendant, mais à les ranger clairement dans le domaine monétaire.

Dans le domaine de la politique monétaire interne, ce sont surtout les trois principaux instruments de la politique de la Banque Centrale, soit la politique du taux d'escompte, l'open market policy et la politique des réserves obligatoires, qui entrent en ligne de compte pour influencer le volume monétaire. Vu l'avance rapide des crédits à des fins de consommation, la possibilité qu'ont les autorités de varier selon la situation conjoncturelle la durée des contrats de ventes à tempérament et le pourcentage minimum de l'acompte à verser, ainsi que c'est déjà prévu dans divers pays, prend également une certaine importance. Mais comme cet instrument ne revêt qu'une importance secondaire pour le moment, nous renonçons à en parler d'une façon plus détaillée. — Dans le domaine de la politique monétaire externe, les mesures de secours et les accords de crédit jouent à une époque de solidarité internationale croissante un rôle plus important que les mesures nationales de politique commerciale dont l'application en vue d'améliorer la balance des paiements représente dans chaque cas une régression dans la libéralisation des échanges internationaux. En cas de déséquilibre structurel de la balance des paiements, la politique monétaire ne peut toutefois être d'un grand secours; ce qui compte ici, c'est une politique de structure interne poursuivant son but avec rigueur. Un système monétaire international sain est donc d'une importance capitale pour le maintien d'une conjoncture mondiale prospère. C'est pourquoi nous discuterons également de quelques questions y ayant trait.

a) La politique du taux d'escompte

La politique du taux d'escompte peut être qualifiée d'instrument classique de la politique monétaire. A l'encontre de ce qu'on pensait autrefois, on peut constater une évolution en ce sens que la politique du taux d'escompte n'est plus considérée comme une politique du genre «constatant», c'est-à-dire se conformant aux taux d'intérêt du marché, mais qu'on lui attribue une fonction dans l'établissement de ces taux³. Par son rôle de dernière ressource des banques d'affaires en cas de pénurie de liquidités, la Banque Centrale a naturellement une forte position en période normale, et il est évident que ses modifications du taux d'escompte exercent de la sorte une influence sur les taux du marché monétaire. Lorsque nous parlions tout à l'heure de période normale, nous entendions par là une situation du marché où l'offre d'argent est caractérisée par une pénurie à la Banque Centrale pour obtenir des crédits. Si cette condition n'est pas remplie, c'est-à-dire en cas de liquidité du marché monétaire, tel que cela a été le

² Müller-Armack, «Institutionelle Fragen der europäischen Konjunkturpolitik», dans *Wirtschaftspolitische Chronik*, cahier 3, Cologne, 1958, p. 3.

³ Pfeiderer, «Diskontpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 2^e volume, p. 614 ss. On y trouve aussi une bibliographie détaillée sur toutes les questions de la politique du taux d'escompte.

cas, par exemple, dans la plupart des pays d'Europe occidentale au cours de ces dernières années, l'efficacité de la politique du taux d'escompte est restreinte. Celle-ci joue alors un rôle essentiellement psychologique, la Banque d'émission pouvant, en relevant ou en baissant le taux d'escompte, donner un avertissement à propos d'une diminution ou d'une augmentation de la liquidité du marché monétaire.

Nous venons donc de voir que pour ce qui est du taux du marché monétaire, ce n'est pas seulement le taux d'escompte mais également la liquidité des instituts de crédit qui sont déterminants. Or, pour pouvoir agir dans toutes les situations sur le volume monétaire et des crédits, la Banque Centrale a besoin d'autres instruments encore qui lui permettent d'influer sur la liquidité des banques d'affaires. C'est de ces instruments que nous allons parler.

Mais il nous faut d'abord faire ici une remarque à propos du rapport entre le taux d'escompte et les investissements. En raison de la position-clé qu'occupe sur le plan de la politique économique conjoncturelle le volume des investissements dans le circuit économique, il est indispensable de se rendre compte des conséquences qu'ont sur le marché financier les modifications du taux d'escompte. Même si la politique du taux d'escompte agit en premier lieu sur le marché monétaire, l'expérience a enseigné qu'elle affecte également les taux du marché financier⁴. Mais le rapport est établi grâce à la concurrence au sein du public entre les placements en titres et les dépôts bancaires, et surtout du fait que la demande des banques de titres pour leurs propres portefeuilles dépend beaucoup de leurs liquidités.

b) L'open market policy

Par l'open market policy, qui est devenue aujourd'hui une politique du taux d'intérêt, la Banque Centrale tente d'aligner les taux du marché monétaire sur la base qu'elle a établie, c'est-à-dire le taux d'escompte, en agissant sur la liquidité du marché monétaire (et également du marché financier)⁵. L'achat et la vente de fonds publics (autrefois d'emprunts à longue échéance, de nos jours plutôt d'effets publics à court terme ou moyen terme), en premier lieu de et à des banques d'affaires permet à la Banque d'émission d'exercer une influence sur le volume des liquidités de ces banques, sinon de manière absolue, du moins dans la structure. Mais, comme le souligne Pfeleiderer, le fonctionnement d'une open market policy dépend d'une série de conditions préalables⁶:

Comme l'open market policy est appliquée de nos jours particulièrement dans le domaine du marché monétaire, elle implique nécessairement l'existence d'un marché monétaire efficace. Au cas où le système des banques d'affaires devrait réagir d'une certaine manière prévue à une modification de la structure de sa liquidité, il faudrait pouvoir se baser sur l'existence de certains usages établis

⁴ *Ibid.*, p. 78 s.

⁵ Pfeleiderer, «Offenmarktpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 38^e livraison, p. 74 ss. Après cet article se trouve une bibliographie détaillée des questions de l'open market policy.

⁶ *Ibid.*, p. 78.

en ce qui concerne le maintien de la liquidité. Mais il faut surtout que la Banque d'émission dispose de quantités suffisantes de papiers appropriés avec lesquels elle puisse poursuivre une open market policy. Et le succès dépend enfin de si oui ou non la Banque Centrale trouve des partenaires intéressés. En d'autres termes, il faut que les affaires aient un attrait tel que les instituts en question s'intéressent vivement à l'achat ou à la vente de ces titres.

Il ressort de ces constatations que les instruments dont dispose une Banque Centrale pour influencer le volume des crédits sont insuffisants jusqu'à ce point. Il lui faut un autre instrument encore et c'est de cela que nous allons parler dans le passage suivant.

c) La politique des réserves obligatoires

Alors que la politique du taux d'escompte agit sur les taux d'intérêt du marché monétaire et peut ainsi éventuellement influencer les demandes de crédits, et tandis que l'open market policy soutient la politique du taux d'escompte en essayant, par la modification de la structure de la liquidité des banques d'affaires, d'influencer les possibilités qu'ont celles-ci d'accorder des crédits en ce sens que même s'ils ne s'adaptent pas automatiquement, les taux du marché monétaire suivent le taux d'escompte officiel, le troisième instrument, la politique des réserves obligatoires, veut intervenir directement dans le volume des crédits, ainsi qu'il est souhaitable à la suite des considérations de politique conjoncturelle.

La capacité d'une banque et d'un système bancaire de satisfaire l'appel au crédit est une fonction de la marge de liquidité, c'est-à-dire de la différence entre le volume total des moyens liquides et la réserve minimum de tels moyens prescrite par la Banque Centrale⁷. Ces réserves, que la plupart des instituts de crédit d'une économie sont obligés d'avoir aux termes de la loi, sont en général indiquées en pourcent des dépôts présents dans un tel institut. La politique des réserves obligatoires est par conséquent la variation de ce pourcentage, de concert avec les exigences monétaires. C'est l'institution légalement autorisée qui est compétente, normalement la Banque Centrale. Mais ici aussi il y a une condition importante pour que cette politique puisse fonctionner. En effet, les emprunts que peuvent faire les banques d'affaires auprès de la Banque d'émission ne doivent pas être illimités. La politique des réserves obligatoires revêt une importance primordiale en premier lieu lorsque les deux autres instruments sont éliminés à la suite d'une offre monétaire trop abondante et de taux d'intérêt peu attrayants des titres d'Etat.

⁷ Pfleiderer, «Mindestreservenpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 7, p. 349ss. C'est là qu'on trouvera aussi une bibliographie détaillée au sujet de ces problèmes.

2. Possibilités et limites de la coopération internationale dans le domaine de la politique monétaire interne

a) Remarques générales

Les trois instruments de la politique monétaire que nous venons de décrire constituent une unité dans la politique moderne de la Banque d'émission et ne peuvent plus être utilisés séparément à la suite, d'une part, de la possibilité déjà mentionnée que deux des trois instruments risquent d'être ineffectifs temporairement et parce que, d'autre part, seule leur utilisation simultanée permet de s'approcher le plus près possible des objectifs supérieurs de la politique économique⁸. Nous les traiterons donc dans le passage suivant en tant qu'unité et ne ferons des considérations séparées qu'en cas de besoin.

b) Les possibilités de coopération aux différents niveaux et degrés d'intensité

Il importe tout d'abord de relever que, du moins dans les pays d'Europe occidentale, les milieux responsables de la politique monétaire sont convaincus de la nécessité et manifestement aussi de la possibilité d'une coopération dans ce domaine. Ainsi, par exemple, M. Emminger, membre du comité directeur de la Banque fédérale allemande, a déclaré il y a quelque temps: «[...] Wir sind sehr interessiert an einer guten internationalen Koordinierung der Kreditpolitik, und zwar ganz allgemein, also sehr weltweit gespannt, in erster Linie auch gegenüber den Vereinigten Staaten und Großbritannien, die ja sehr stark maßgebend sind für das internationale Währungsgleichgewicht. Aber wir sind natürlich in besonderem Maße interessiert an einer guten Koordinierung im Rahmen der EWG [...]»⁹ M. Emminger a cependant souligné en même temps qu'une telle coordination de la politique monétaire ne pouvait être judicieuse à la longue que si les grandes lignes de la politique financière étaient coordonnées elles aussi, ce que les Banques d'émissions des membres de la CEE avaient signalé il y a longtemps déjà.

Si nous examinons d'abord les possibilités de coopération du degré d'intensité I, l'expérience pratique confirme qu'il n'y a pas de vraies difficultés ici et qu'il en résulte une meilleure compréhension de la part des pays partenaires pour leurs problèmes mutuels. Ainsi, le Comité monétaire de la CEE a, par exemple, effectué une étude des instruments monétaires utilisés dans les pays membres. Les résultats sont extrêmement intéressants non seulement pour les pays participants mais aussi du point de vue général¹⁰. En plus de cette coopération régionale, il existe déjà des conférences multilatérales, comme par exemple les sessions annuelles des ministres des finances du Commonwealth ou encore les réunions mensuelles des gouverneurs des Banques Centrales de Belgique, d'Allemagne

⁸ Pfleiderer, «Diskontpolitik», dans *op. cit.*, p. 918, et «Mindestreservenpolitik», dans *op. cit.*, p. 358.

⁹ Plitzko, «Planung ohne Planwirtschaft», dans *Frankfurter Gespräche der List-Gesellschaft*, 7.-9. Juni 1963, Bâle/Tubingue, 1964, p. 167 s.

¹⁰ CEE, *Les instruments de la politique monétaire dans les pays de la Communauté économique européenne*, Luxembourg, 1962.

fédérale, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, de Suisse et de Suède dans le cadre de la Banque des Règlements Internationaux. Les problèmes qui y sont discutés portent cependant en général plutôt sur des questions monétaires externes internationales¹¹. A la suite de ces expériences, il est permis de penser qu'il n'y a pas de raisons sérieuses qui s'opposent à une coopération interrégionale ou même mondiale. Le problème réside plutôt dans les chances de succès concret que peut avoir une coopération purement informatrice. Sans doute ne faut-il pas, au début, s'attendre à des résultats trop nets. Dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, de tels accords de coopération informatrice répondent cependant à un besoin croissant. Même si, au départ, peu d'états sans doute sont prêts à discuter de leur politique monétaire interne, il est permis, à la suite d'une compréhension meilleure, de s'attendre à long terme à des mesures harmonisées dans les différents pays, même si elles ne sont pas toujours pleinement adaptées à la situation de la conjoncture internationale.

Si, dans la coopération informatrice, ce ne sont sans doute fréquemment pas seulement des raisons d'intérêt véritable qui jouent un rôle dans la décision d'y participer (mais aussi, par exemple, des raisons de prestige ou l'espoir d'obtenir par de telles conférences plus qu'on ne devra donner), lors d'une coopération du degré d'intensité II, il faut que des intérêts plus solides soient à la base de la participation. Comme cette coordination exige dans certains cas que les partenaires agissent de manière concertée, une grande volonté de coopération y est impliquée dès le début. Mais comme de telles mesures entraînent parfois une certaine restriction dans la liberté d'action des participants, ainsi que nous l'avons déjà constaté, et que, ainsi que l'a relevé M. Holtrop, Président de la Banque néerlandaise, «les Banques Centrales et avec elles évidemment la politique de la Banque Centrale constituent l'un des attributs de la souveraineté nationale»¹², seules des raisons majeures inciteront les pays souverains à donner leur accord à une coopération aussi étroite. Il nous semble que le moment est maintenant venu de nous occuper d'une façon un peu plus approfondie de cette question de souveraineté. Il s'agit surtout d'examiner en quoi celle-ci consiste et si elle existe encore dans les divers pays, ainsi qu'on le prétend parfois¹³.

¹¹ Fournier, «Coordination des politiques monétaires au sein de la CEE», dans *Banque*, n° 204, 1963, p 378.

¹² *Ibidem*.

¹³ Digression: Le contenu actuel et les limites de la souveraineté monétaire: le compromis de Bretton Woods.

Selon Mossé, la souveraineté monétaire d'un pays est constituée par les quatre éléments suivants:

1° D'abord, c'est le droit de fixer [...] les bases institutionnelles du régime monétaire [...].

2° En second lieu, c'est le droit de faire varier la masse des disponibilités monétaires (y compris, bien entendu, la monnaie scripturale) et d'en orienter l'utilisation.

3° En troisième lieu, c'est le droit de modifier la valeur de l'unité monétaire par rapport aux autres unités nationales ou éventuellement par rapport à l'or.

4° Enfin, c'est le droit de régler la balance des paiements vis-à-vis de l'étranger, c'est-à-dire plus précisément le droit de contrôler et au besoin d'empêcher la formation d'obligations pécuniaires vis-à-vis de l'étranger.»

Mais comme il constate dans le passage suivant, les états signataires de l'accord de Bretton Woods ont dû abandonner une partie de leur souveraineté monétaire. Ainsi, les possibilités de modifier les cours des changes ont été restreintes. L'approbation de la direction du Fonds est nécessaire pour changer la parité de plus de 10%. Les états demeurent entièrement souverains en ce qui concerne le volume interne. Mossé prévoit cependant des difficultés pour l'avenir: «Dans l'avenir, il est probable que la suprématie des gouvernements nationaux sur le volume des liquidités monétaires sera difficile à maintenir en fait et à justifier en droit. En fait, si l'on doit évoluer vers un régime plus libéral, comportant plus de communications entre les économies, avec des marchés des changes plus libres et des mouvements de capitaux plus faciles, les solidarités et les contagions deviendront plus sensibles et parfois plus dangereuses. Il faudra alors envisager de soumettre certaines décisions concernant le volume des liquidités monétaires à des délibérations internationales. Et si l'on doit aborder sur le plan international le problème d'une politique monétaire anticyclique, il faudra également aller au-delà de Bretton-Woods et se préparer à des limitations du droit de battre monnaie.»¹⁴

Ces constatations de Mossé montrent que la souveraineté monétaire nationale a déjà été restreinte à plusieurs égards par des accords internationaux. Il ressort de ses dernières remarques que de nouvelles restrictions seront inévitables si on veut jouir des avantages d'une liberté plus grande dans les transactions financières, les échanges de marchandises et de services. La question qui se pose ici est de savoir jusqu'où les différentes nations seront prêtes à aller. En Europe, par exemple, on discute depuis longtemps déjà du projet d'un système monétaire européen, ce qui équivaldrait à un abandon total de la souveraineté nationale dans ce domaine. Les pays entrant en ligne de compte sont-ils aujourd'hui déjà prêts à aller aussi loin? M. Holtrop pense qu'il serait illusoire d'envisager la constitution d'un système monétaire européen fédéral avant que n'ait été créée une Europe fédérale. Il considère donc l'intégration politique comme la condition de l'intégration monétaire, opinion qui, selon Fournier, était partagée par les auteurs du traité de Rome¹⁵.

Nous arrivons sans le vouloir en plein dans les problèmes du passage du degré d'intensité II au degré d'intensité III. Il nous faut, à ce point, interrompre un instant la discussion des problèmes de la coopération internationale dans le secteur monétaire pour examiner les conséquences pratiques des divers degrés. Ces considérations vaudront d'ailleurs également pour les chapitres suivants. Ainsi qu'il ressort de ce que nous avons vu, l'abandon de souveraineté qui va de pair avec l'intensification de la coopération semble devenir le problème primordial de la coopération internationale. De la sorte, il est aisé de comprendre que la décision en vue d'une coopération informatrice des différents pays ne devrait pas être trop difficile à prendre. Le pas décisif vers une vraie coopération internationale sera la décision de passer au degré II. Le passage ultérieur à une fusion institutionnelle ne devrait plus être dans beaucoup de cas, après une certaine période de rodage, qu'un perfectionnement et une ratification *de iure* de l'abandon d'une partie de la souveraineté qui a déjà eu lieu. Nous constatons donc que, bien qu'une séparation claire et nette des trois degrés soit possible en théorie, les problèmes pratiques que comporte une fusion ultérieure apparaissent déjà lorsqu'on atteint les degrés inférieurs. Il est par conséquent dans l'intérêt d'un fonctionnement aussi bon que possible de toute coopération internationale que tous les partenaires soient conscients dès le début que la coopération ne peut se réaliser sans des abandons considérables de souveraineté et qu'il n'est souvent guère possible d'arriver à une réussite sans assumer ces conséquences. Il importe que ces considérations soient faites d'aussi bonne heure que possible, car surtout dans le cas de la coopération au niveau régional, qui est extrêmement importante, la coordination fonctionnelle ne peut être considérée que comme un degré préliminaire vers une politique commune dirigée par un organisme supranational. Un arrêt trop prolongé au degré II par suite d'une discorde à propos de l'objectif final à

¹⁴ Cf. Mossé, «La souveraineté monétaire et ses limites», dans *Revue des sciences économiques*, n° 109, Liège, 1957, p. 39 ss.

¹⁵ Fournier, *op. cit.*, p. 371.

atteindre peut porter un grave préjudice à la coopération internationale. Ce danger augmenterait au cas où la situation conjoncturelle devrait se détériorer simultanément, car il est alors doublement nécessaire que la concorde règne dans les relations internationales.

Après cette digression, retournons aux questions monétaires. Les problèmes primordiaux de la politique monétaire et de crédit internationale peuvent être esquissés par les termes suivants: les mouvements monétaires internationaux à court terme, les écarts entre les taux d'intérêt des différents pays, leurs effets sur les balances des paiements, l'évolution des taux d'intérêt à moyen terme, etc. Du point de vue de la conjoncture, les efforts doivent tendre à maintenir la stabilité monétaire dans les différents pays. Pour ce qui est de la croissance, il importe de conserver un taux de croissance optimum des investissements promouvant la capacité. Tandis que, au degré d'intensité II, la situation de la balance des paiements des différents pays revêt encore de l'importance lorsqu'on atteint le degré de coopération III, l'équilibre de la balance des paiements ne doit plus être recherché que pour la région réunie en un groupement économique, prise dans son ensemble.

Lors de la coopération régionale du degré II, on devra veiller tout particulièrement à maintenir les taux d'intérêt des pays partenaires à un niveau à peu près identique afin que les conditions de concurrence soient les mêmes et en vue de prévenir d'indésirables mouvements de capitaux à court terme. La politique régionale de conjoncture et de croissance aura la tâche très difficile d'être suffisamment prévoyante et souple pour coordonner de façon judicieuse les exigences que comporte le développement harmonieux de l'ensemble de la région économique et qu'impliquent le développement de régions demeurées en arrière, ainsi que d'éventuelles situations de déséquilibre économique entre les partenaires. En raison de la complexité des processus et de l'extension de la région économique, il est permis d'avoir certains doutes quant à l'efficacité d'une politique conjoncturelle s'appuyant sur les instruments conventionnels.

En ce qui concerne la coordination interrégionale du degré II, elle paraît en principe possible. Du point de vue économique, elle est surtout judicieuse lorsque deux groupements économiques rivaux (par exemple la CEE et l'AELE) ont l'intention de fusionner pour éviter de la sorte des investissements économiques mal orientés, parce que doubles, et pour tirer le maximum de profit de la division du travail. Des fusions interrégionales par delà les océans (nous pensons ici au cas purement hypothétique d'une fusion entre la CEE et les états africains associés aujourd'hui et peut-être groupés un jour en une union économique) ne paraissent pas très judicieuses. Les contre-arguments principaux sont les détournements du commerce et les distorsions de la concurrence qui en résulteraient, allant à l'encontre du libre échange qui est en général considéré comme le meilleur principe d'organisation du commerce mondial¹⁶.

¹⁶ Meyer, «Über die Auswirkungen von Zollpräferenzen», dans *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Francfort s. M., 1957, p. 609.

Un chapitre spécial de cette étude est consacré à nos propres opinions de l'organisation du commerce mondial et du développement. Cf. p. 136 ss.

Une coopération monétaire des degrés d'intensité II et III au niveau multilatéral nous paraît peu judicieuse du point de vue économique. Elle n'est d'ailleurs sans doute guère réalisable du point de vue politique non plus.

3. Les efforts en vue d'un ordre monétaire international

Les accords monétaires internationaux ainsi que les opérations de secours, qui depuis quelques années font partie des relations monétaires internationales normales, ne sont pas vraiment à classer parmi les mesures de politique conjoncturelle au sens restreint du terme. Il faut cependant en faire mention dans ce travail, car, sans une stabilité et une coopération monétaires internationales, le commerce international, cette importante composante de la croissance, ne peut guère se développer de façon stable. Qu'on nous comprenne toutefois bien: il ne faut pas prendre les considérations suivantes pour une analyse détaillée et complète de la situation actuelle dans ce domaine. Elles peuvent tout au plus évoquer les problèmes d'ordre général et les liens entre la conjoncture et l'ordre monétaire.

a) La nécessité du rétablissement d'un ordre monétaire international après la crise économique mondiale

La première Guerre mondiale entraîna non seulement la fin du libre échange mondial, mais aussi celle du système monétaire international connu sous le terme d'étalon-or avec son automatisme bien connu. Bien qu'on eût tenté vers le milieu des années 20 de rétablir cet étalon-or sous une forme quelque peu modifiée, on ne put en empêcher la désagrégation et la disparition définitive. Celle-ci se produisit lors de l'abandon de l'évolution conjoncturelle automatique en faveur d'une politique conjoncturelle active, qui équivalait à une politique monétaire autonome et indépendante et était en contradiction avec les règles de l'étalon-or. Cette disparition fut finale et irrévocable, ses raisons étant profondément ancrées dans le développement économique¹⁷.

On reconnut cependant au bout d'un certain temps que la dévaluation, la déflation et le contrôle des changes n'étaient pas les moyens indiqués pour sortir les économies de la crise. En 1936, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la France signèrent un accord par lequel ils s'engageaient à ne plus procéder à d'éventuelles nouvelles dévaluations que dans un cadre restreint et après des consultations mutuelles¹⁸. Ce fut le début de cette solidarité monétaire, qui servit par la suite de modèle aux accords de Bretton Woods en 1944.

¹⁷ Predöhl, *Das Ende der Weltwirtschaftskrise*, Rowohlt's deutsche Enzyklopädie, Hambourg, 1962, p. 50 ss.

¹⁸ Schmolders, «Freiwillige Zusammenarbeit der Notenbanken», dans *Inflation und Weltwährungsordnung*, Erlenbach-Zürich/Stuttgart, 1963, p. 118.

Ces accords, que nous avons déjà mentionnés à plusieurs reprises¹⁹, constituent aujourd'hui encore la base du système monétaire en vigueur. Ils sont fondés sur les principes suivants: les modifications de la parité jusqu'à 10 % peuvent être effectuées sans l'autorisation du Fonds monétaire, jusqu'à 20 % à court terme avec le consentement du Fonds et au-delà seulement avec l'autorisation du Fonds lors d'un déséquilibre fondamental; les transferts de devises ne doivent pas subir de restrictions: en guise de garantie contre d'importants mouvements unilatéraux de capitaux, tout le domaine des transferts de capitaux à long terme a été séparé du libre transfert des devises²⁰. On espérait ainsi avoir contribué de manière décisive à une évolution non troublée de l'économie mondiale.

b) Les aspects actuels et futurs de l'ordre monétaire international

Cette conception n'était cependant pas partagée par tous. Notamment les récentes discussions sur la politique monétaire étaient caractérisées par une série de propositions demandant des réformes tendant toutes à remplacer l'étalon de change-or actuel – cette «fâcheuse invention de l'Empire colonial britannique», ainsi que l'a dit un jour le professeur Heilperin²¹. Les uns (Rueff, Heilperin, etc.) sont en faveur de la réintroduction de l'étalon-or, tandis que d'autres (Lutz, par exemple) aimeraient élargir le système actuel avec les deux monnaies de base, la livre sterling et le dollar, pour en faire un système à multiples monnaies de base. D'autres solutions possibles seraient la création d'une nouvelle unité monétaire mondiale ou une autre modification du système actuel.

Mais par quoi toutes ces discussions ont-elles été provoquées? D'une part, certainement par la conviction qu'il n'existe plus aujourd'hui d'«ordre monétaire international» digne de cette appellation, au sens strict du terme²². Lorsque les Américains se mirent à prendre des mesures convaincantes pour équilibrer leur balance des paiements et que pointa soudain la possibilité d'une autre pénurie de dollars, il s'ensuivit une inquiétude mondiale à propos de l'avenir de la liquidité internationale. On établit des comparaisons avec la situation en 1929/30 et de nombreuses personnes ont prédit une nouvelle crise mondiale imminente²³. Après que, lors de l'Assemblée annuelle du Fonds Monétaire International en 1962, le ministre britannique des finances, M. Maudling, se fut – à l'encontre des représentants des gouvernements américains et des pays d'Europe continentale, qui ne considéraient pas ce problème comme très urgent – prononcé en faveur d'une garantie à long terme de la liquidité internationale, la discussion sur ces questions ne put plus être renvoyée à l'infini²⁴. Lorsque la

¹⁹ Cf. plus haut, p. 15 s. et 61 s.

²⁰ Pour les détails, voir Bachmann, *Die Konventionen von Bretton Woods*, St-Gall, 1945.

²¹ Entretiens sur l'avenir de l'ordre monétaire mondial, le 30 avril 1963, à Zurich. Imprimés dans *Inflation und Weltwährungsordnung*, p. 184.

²² Schmolders, dans ces mêmes entretiens, *op. cit.*, p. 195.

²³ Cf. *ibid.*, p. 194 s.

²⁴ «Die internationale Währungsordnung auf lange Sicht», *Nouvelle Gazette de Zurich*, n° 3346, 25 août 1963.

balance des paiements des Etats-Unis ne s'améliora toujours pas et qu'on fut contraint d'envisager de nouvelles mesures en vue de l'équilibrer, le président Kennedy déclara que son pays était prêt à discuter de l'évolution future de la coopération monétaire internationale. Il indiqua toutefois comme motif non la situation de la balance des paiements de son pays, mais l'inquiétude des Etats-Unis au sujet de la liquidité internationale au moment où les Etats-Unis combleraient leur déficit dans la balance des paiements²⁵. Ainsi fut donné le signal de la reprise d'études approfondies concernant ces problèmes.

A l'issue de l'Assemblée annuelle du FMI de 1963, les nations signataires des «Borrowing Arrangements»²⁶ décidèrent de faire effectuer une enquête en vue d'établir si le système monétaire international en vigueur était en mesure de fonctionner à long terme. Le système de parités monétaires fixes et le prix de l'or en vigueur devaient être considérés comme des données fixes²⁷. Le directeur du FMI ordonna simultanément qu'on fasse une étude interne de ces questions.

Les résultats de ces travaux ont été publiés. La première question qui nous intéresse est celle de la crise de la liquidité dont il est souvent question. Il importe ici de constater tout d'abord qu'aussi bien la direction du FMI que le Club des Dix sont d'accord que «gegenwärtig und auch in der unmittelbaren Zukunft keine internationale Liquiditätsknappheit besteht»²⁸. En raison de la croissance du commerce mondial au cours des dix dernières années (5,8 % par année) et en admettant que la croissance se poursuive à un rythme de 4 %, l'augmentation annuelle des stocks d'or internationaux, évaluée à 2 à ½ %, ne peut plus suffire à la longue²⁹. C'est pourquoi les deux institutions mentionnées plus haut ont annoncé de nouveaux travaux consacrés à un avenir plus éloigné, en vue d'étudier la création de réserves monétaires supplémentaires, soit par le FMI, soit par une autre voie. Les suggestions tendant à une amélioration immédiate prévoient une certaine augmentation générale ou une augmentation sélective supplémentaire, ainsi que des mesures en vue d'éviter ou de corriger les déséquilibres des balances des paiements et de créer un système de contrôle multilatéral relatif aux méthodes techniques pour équilibrer la balance des paiements.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Les «Borrowing Arrangements» sont un accord de crédit signé par les dix pays déterminants du point de vue monétaire, plus la Suisse en tant que membre associé. Aux termes de cet accord, le FMI peut, en cas de besoin, faire appel à des engagements de crédit de ces pays jusqu'à concurrence de six milliards de dollars.

²⁷ «Meinungsverschiedenheiten unter den Zehn», *Nouvelle Gazette de Zurich*, n° 2317, 29 mai 1964.

²⁸ «Vorschläge zur Verbesserung des internationalen Währungssystems – Die Berichte des Währungsfonds und des Zehnerklubs», *Nouvelle Gazette de Zurich*, n° 3344, 11 août 1964.

Ces études confirment donc les vues que la Banque des Règlements Internationaux a émises en été 1963 déjà. Celle-ci constate tout d'abord que «angesichts der Bereitschaft der verantwortlichen Stellen, auftauchende konkrete Probleme zu meistern, ist die Diskussion über den Mangel an Liquidität wenig begründet». Il faut en outre remarquer que «ein Gesamtvolumen an internationaler Liquidität, wie es etwa nach dem Umfang der amtlichen Reserven gemessen wird, nicht viel Aussagekraft besitzt. Die flüssigen Mittel,

L'influence sur la conjoncture internationale de tels accords à plus grande portée est manifeste. En assurant la liquidité à long terme, on assiste la croissance du commerce mondial du côté monétaire. Il ressort toutefois clairement du rapport de la BRI que ces mesures seules ne peuvent suffire, mais qu'il faut qu'elles soient complétées par une politique économique active et par des objectifs de politique économique adaptés aux circonstances actuelles, ainsi que par une coopération plus judicieuse des groupes économiques dominants. En outre, l'introduction d'institutions chargées de surveiller la situation des balances des paiements et les méthodes de financement d'éventuels excédents permet d'intensifier la coopération internationale, pour le moment sur le plan de l'information. Cette coopération contribuera à long terme à atteindre des degrés supérieurs d'intensité de coopération internationale dans le domaine monétaire.

Tous les spécialistes ne répondent d'ailleurs pas par l'affirmative à la question de savoir si la coopération dans le secteur monétaire requiert des bases institutionnelles plus solides. Ainsi, Schmolders, par exemple, pense que la coopération des Banques d'émission – toujours en admettant que règne une confiance mutuelle – devrait être en mesure de résoudre les problèmes actuels sans qu'il y ait besoin pour cela de constructions techniques spécifiques³⁰. Les récentes opérations dites de « swap » entre la Banque Nationale suisse et différentes Banques d'émission étrangères pourraient servir de soutien à cette thèse. Schmolders croit pouvoir constater depuis la première Guerre mondiale une tendance constante à l'internationalisation de la politique monétaire. Il aperçoit toutefois une contradiction dans la coopération monétaire du deuxième après-guerre, telle qu'elle a commencé dans le cadre du FMI: tandis que, d'une part, la fixation plus ou moins permanente des cours des changes implique une évolution régulière des différentes économies nationales, les pays membres jouissent, d'autre part, d'une large autonomie pour ce qui est du choix de leur politique monétaire interne.

Cette contradiction, qui entrave sérieusement la coopération monétaire internationale dans le développement de toute son efficacité, pourrait être éliminée

die einem Land zum Ausgleich vorübergehender Störungen zur Verfügung stehen, umfassen nicht nur seine wirklichen Reserven, sondern auch den ihm zugänglichen internationalen Kredit. Überdies bedeuten Devisenreserven zwar Liquidität für das Land, das sie besitzt, zugleich aber verringerte Liquidität für das Land, über dessen Währung das Ausland verfügt. Ob die Liquidität ausreicht, kann daher nicht an globalen Größen abgelesen werden. Die Frage hat vielmehr zu lauten: Besitzt ein Land genügend Mittel, um alle eventuellen Ungleichgewichte bewältigen zu können? [...] Das grundlegende Problem des internationalen Zahlungsverkehrs ist also nicht die Liquidität, sondern das Ungleichgewicht in den Zahlungsbilanzen.» Dans le cas dont il est question, c'est-à-dire celui des Etats-Unis, la BRI pense qu'il serait vain de chercher la faute dans l'ordre monétaire en tant que tel ou en supposant que le problème puisse être résolu par une abondance de liquidité internationale, tant que les groupes économiques dominants ne font pas preuve de discipline et que la politique économique « mérite d'être blâmée pour ses résultats et pour le choix de ses objectifs ».

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich: 33. Jahresbericht, Bâle, 1963, p. 33 ss.

²⁹ *Nouvelle Gazette de Zurich*, loc. cit.

³⁰ Schmolders, « Vom Goldautomatismus zur freiwilligen Zusammenarbeit der Notenbanken », dans *Inflation und Weltwährungsordnung*, op. cit., p. 117 s.

d'après nous si on s'efforçait de construire la coopération internationale à partir de la base, et non en partant du sommet. En effet, « plus on se montrera exigeant et ambitieux quant au contenu nécessaire ou désirable des engagements à prendre, et plus on devra se montrer modeste quant à l'aire géographique au sein de laquelle de tels accords pourront être négociés et mis en œuvre en pratique. A l'inverse, plus on se montrera exigeant et ambitieux quant à l'extension géographique des accords à mettre sur pied et plus on devra se montrer modeste quant à leur contenu effectif. »³¹

Pour résumer, nous retenons dans le domaine de la politique monétaire interne et externe :

- 1° La politique monétaire interne est promise au plus grand succès si la politique de la Banque Centrale peut se servir de tous les instruments essentiels, soit la politique du taux d'escompte, l'open market policy et la politique des réserves obligatoires. Il faut que ces instruments soient toujours utilisés ensemble. L'importance relative des différents instruments peut varier suivant la situation conjoncturelle.
- 2° La coopération du degré de l'information ne cause pas de grandes difficultés, ni au niveau régional, ni aux niveaux interrégional et multilatéral. Il existe aujourd'hui déjà différents accords de ce genre. Les résultats sont maigres lorsqu'il s'agit d'une information mutuelle pure et simple, mais ils peuvent être considérables lorsque sont incluses des considérations à long terme.
- 3° D'une manière générale, on peut constater qu'un problème politico-juridique représente le plus grand obstacle sur la voie vers une coopération plus étroite. Il s'agit des transferts partiels ou complets de souveraineté dans certains domaines à des organismes supranationaux. Il apparaît donc comme extrêmement important que les futurs pays partenaires soient dès le début conscients des objectifs ultimes de leur coopération, afin de ne pas trébucher sur des problèmes isolés dont ils n'auraient pas tenu compte, sur la voie vers une véritable coordination internationale, et de remettre ainsi la coopération tout entière en question.
- 4° C'est au niveau régional que la coordination fonctionnelle semble avoir les plus grandes chances de succès. Elle est esquissée aujourd'hui dans la CEE. A ce niveau, elle a surtout une fonction de degré préparatoire pour la fusion institutionnelle. – Une coordination fonctionnelle au niveau interrégional n'est judicieuse qu'entre des groupements économiques partiellement complémentaires envisageant une fusion graduelle. – Une coopération multilatérale du degré II n'apparaît guère, en théorie, très judicieuse dans les circonstances actuelles, mais elle s'est développée dans le domaine de la politique monétaire externe jusqu'à un certain point dans le FMI. La contradiction entre l'engagement externe et la liberté interne dans le domaine monétaire pourrait être écartée en pratiquant la coordination fonctionnelle interne et externe au niveau régional, tandis qu'on tenterait de parvenir à une compensation mon-

³¹ Triffin, « Universalisme et régionalisme sur le plan économique », dans la *Revue économique et sociale*, numéro spécial, septembre 1959, p. 45.

diale au moyen d'une coopération informatrice, voire d'une coopération fonctionnelle limitée, au niveau interrégional. Il est indispensable, dans ce cas, qu'existent plusieurs groupements régionaux comprenant la majorité des nations industrialisées et en voie de développement.

⁵⁰ On reconnaît l'importance pour l'avenir des relations économiques internationales d'un ordre monétaire international stable et équipé en vue de surmonter d'assez grands déséquilibres. Tous les efforts tendant à un renforcement de l'« ordre » régnant aujourd'hui sont à appuyer. Sans vouloir prendre position plus nettement quant aux différentes propositions de réformes, on est forcé de reconnaître que les conditions préliminaires de structure et de politique de l'ordre requises pour le fonctionnement de l'automatisme-or ne sont plus réunies de nos jours.

B. La politique financière

1. Les qualifications de la politique financière en tant qu'instrument de politique conjoncturelle et de croissance économique

Les débuts de la discussion sur la question de savoir si l'utilisation de la politique financière à des fins conjoncturelles est indiquée ou non remontent aux années 30, lorsque, sous la pression de l'accroissement du nombre des chômeurs, des gouvernements de plus en plus nombreux se sont mis à adopter une politique de « deficit spending »³². Selon la conception économique classique, l'objectif de l'économie financière était d'arriver à une attitude rationnelle, qui devait en même temps être « neutre », c'est-à-dire ne pas troubler l'évolution de l'économie privée et ne pas lui porter préjudice. Keynes, et après lui ses disciples, exigèrent, au contraire, une politique nationale de création d'emplois, car ils croyaient que c'était là l'unique moyen de sortir de l'état d'équilibre en période de sous-emploi, état qu'ils considéraient comme caractéristique pour le 20^e siècle. De nos jours – trente ans plus tard – nous sommes obligés de constater que la question de savoir si la politique financière peut et doit servir à des fins autres que fiscales n'a pas encore été résolue de manière définitive.

Si nous commençons par étudier ce problème, nous nous rendons compte que la définition du terme de politique financière suscite déjà des difficultés. Schmolders, par exemple, entend par politique financière en tant que donnée scientifique « le domaine de l'économie financière publique ». Il reconnaît toutefois que le terme n'est pas défini assez clairement de la sorte³³. Ce qu'il veut dire exactement, ou plutôt ce qu'il ne veut pas dire, ressort des considérations suivantes qu'il a faites. Schmolders exige, pour que le problème soit posé d'une manière scientifique, une séparation précise entre la politique financière et la politique

³² Cf. *supra* p. 11 s.

³³ Schmolders, G., *Finanzpolitik*, Berlin/Göttingue/Heidelberg, 1955, p. 1.

monétaire. Il veut attribuer à celle-ci les propriétés d'une politique conjoncturelle et à celle-là celles d'une politique de structure³⁴. Enfin, il voudrait considérer une politique de création d'emplois ou une politique du plein emploi comme ne faisant pas partie de la politique financière, les plaçant dans le domaine de la politique monétaire ou de la « monetary-fiscal policy »³⁵. La séparation qu'il exige ressort clairement du passage suivant: « Tritt die öffentliche Finanzwirtschaft bewußt oder unvermerkt in den Dienst anderer, beispielsweise konjunkturpolitischer oder währungspolitischer Ziele, so muß Erfolg oder Mißerfolg ihrer Maßnahmen insoweit an diesen Zielsetzungen, nicht an denen der Finanzpolitik als solcher gemessen werden. Aus dieser Beschränkung ihres Anspruchs erwächst der Finanzpolitik auf der andern Seite zugleich das Recht und die Pflicht, die verantwortlichen Organe unermüdlich auf die Eigengesetzlichkeiten der finanzwirtschaftlichen Institutionen und Prozesse zu erinnern³⁶, die im Überschwang der modernistischen fiskalischen Experimentierkunst nur zu leicht in Vergessenheit zu geraten pflegt; die öffentliche Finanzwirtschaft lebt aus ihrem eigenen Wesen und unterliegt ihren eigenen Gesetzen, nicht denen des Marktes schlechthin oder gar denen einer Marktmechanik, wie sie von der monetären Konjunkturlehre so gern in die Volkswirtschaft hineininterpretiert wird. »³⁷ Il n'est donc pas étonnant que Schmolders ne considère pas les dépenses publiques comme un moyen approprié de la politique conjoncturelle. Il écrit en effet: « Sie sind in der Regel auch ein viel zu schwerfälliges Mittel, um schnell und durchgreifend je nach den konjunkturellen Erfordernissen eingesetzt und abgestoppt werden zu können; selbst wenn Auswahl und Einsatzpunkt der öffentlichen Ausgaben, ihre parlamentarische Vorbereitung und Billigung unberücksichtigt bleiben könnten, erfordern nach den jüngsten Erfahrungen der « Cassa per il mezzogiorno » derartige Arbeiten eine Zeitdauer von je nach ihrer Art zwischen vierundzwanzig und dreißig Monaten, um vom Beginn der Vorbereitung bis zur effektiven Durchführung ihre volle Wirksamkeit zu entfalten. »³⁸ Schmolders met sa conception une nouvelle fois en relief: « Das erste Ziel der Ausgaben ist und bleibt die Deckung des Staatsbedarfs, der sich nach den Aufgaben bestimmt, die die politischen Organe in Angriff zu nehmen beschlossen haben. »³⁹

La théorie de Lerner de la « functional finance » est à l'opposé de celle de Schmolders. Lerner y défend la conception que « le but des impôts n'est jamais de fournir de l'argent, mais uniquement de laisser moins d'argent aux mains des contribuables »⁴⁰. Ainsi, dans la question de l'imposition fiscale, il s'agit seulement d'examiner la question de savoir si une restriction des dépenses des parti-

³⁴ Schmolders, *op. cit.*, p. 2.

³⁵ Schmolders, *op. cit.*, p. 2.

³⁶ Schmolders fait ici allusion à Andrae, C. A., « Soziologie der finanzpolitischen Willensbildung », dans *Actes du XVI^e Congrès de l'institut international de Sociologie*.

³⁷ Schmolders, *op. cit.*, p. 3.

³⁸ *Ibid.*, p. 173.

³⁹ Schmolders, *op. cit.*, p. 173.

⁴⁰ Lerner, *The Economics of Control*, New York, 1944, p. 307 s., cité par Schmolders dans *op. cit.*, p. 264.

culiers est souhaitable ou non, sans tenir compte des besoins financiers de l'Etat.

La théorie exposée sous cette forme est en fait bien étroite. Même si nous ne sommes pas toujours d'accord avec les considérations de Schmölders, nous sommes forcés de reconnaître que la première tâche de la politique financière de l'Etat est de procurer à celui-ci les moyens financiers dont il a besoin pour être à même de s'acquitter des devoirs que les pouvoirs publics lui ont confiés. Outre ces tâches fiscales d'ordre financier, il existe, comme le fait remarquer Haller à juste titre, des tâches tout aussi importantes dans le domaine de la « politique de l'ordre économique », tâches qui ont à remplir des fonctions de politique de répartition, de conjoncture et de structure⁴¹. Mais pour éviter de longues discussions quant à l'importance relative de ces complexes de tâches, par quoi tous deux sont limités dans leur efficacité, il est nécessaire que les objectifs supérieurs de la politique économique « soient d'une importance permanente et essentielle, de sorte que la politique financière puisse s'y adapter à long terme »⁴². A notre avis, la meilleure façon d'y parvenir est au moyen d'une conception d'ensemble de la politique conjoncturelle et de croissance, dans laquelle la place et le rôle de chaque instrument individuel sont fixés pour eux-mêmes et par rapport aux autres.

Le dernier critère à considérer quant à l'opportunité et les possibilités de réalisation d'une « politique financière neutre », critère d'ailleurs peut-être décisif, est celui de la part de l'Etat dans l'économie. Vu la part de l'Etat dans le volume total de la demande, part qui atteint 30 à 40 %, il est évident que dans les circonstances actuelles il ne peut plus guère être question d'une telle neutralité. « ... Alle finanzwirtschaftlichen Maßnahmen, ob intendiert oder nicht, haben faktisch ökonomisch-sozial bedeutsame Rückwirkungen auf die Einkommenshöhe, die Einkommensverteilung, und zum andern bestehen für die reale und finanzielle Durchführung der eigentlichen Staatsaufgaben [...] jeweils mehrere Alternativen, die sich unterscheiden im Hinblick auf Effekte, die sich auf die Faktoren ausüben, die für das Wirtschaftswachstum bestimmend sind. »⁴³ Certains auteurs vont même jusqu'à qualifier de moyen particulièrement approprié pour l'économie du marché la politique financière en tant qu'instrument de politique conjoncturelle: « Fiscal policy is a particularly suitable device in a free enterprise society, since it can promptly influence the flow of purchasing power without regimentation of private business. »⁴⁴ Langelütke se déclare également étonné que des spécialistes puissent de nos jours encore mettre en doute l'opportunité et la nécessité d'une « fiscal policy »⁴⁵. Il croit y apercevoir la raison suivante:

⁴¹ Haller, « Finanzpolitik », dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 3, p. 625 s.

⁴² Haller, *op. cit.*, p. 625 s.

⁴³ Neumark: « Die Bedeutung der Finanzpolitik in einer stetig wachsenden Wirtschaft », dans *Beihefte der Konjunkturpolitik*, édités par A. Wissler, cahier 2: « Die Bedeutung der staatlichen Finanzpolitik für die Konjunkturstabilisierung », Berlin, 1957, p. 10.

⁴⁴ Estey, *Business Cycles*, Englewood Cliffs, 1956, p. 374 ss.

⁴⁵ Langelütke, *Grenzen und Voraussetzungen der Konjunkturstabilisierung*, Berlin Munich, 1956, p. 15.

Ces personnes auraient par opportunisme suivi une conception contemporaine dont les représentations sur le plan de l'économie privée auraient eu des répercussions sur leur conception de l'économie tout entière.

Toutes ces raisons ne permettent, d'après nous, que de tirer une seule conclusion, à savoir qu'il n'existe que le choix entre deux alternatives: ou, en acceptant une neutralité supposée ou souhaitée, nous donnons libre cours aux multiples effets de la politique financière de l'Etat, qui vont souvent à l'encontre des exigences de la conjoncture, ou nous nous efforçons au contraire de façonner les recettes et les dépenses nationales de telle sorte qu'elles contribuent activement à réaliser avec un minimum de frictions les objectifs de la politique économique ⁴⁶.

2. La politique financière de l'Etat dans les diverses phases de la conjoncture et de l'expansion

a) En période de dépression

En raison des amères expériences des années 30 et des intenses travaux de recherche effectués par Keynes et ses disciples, les mesures de politique financière à prendre dans une situation de sous-emploi, en vue de relancer l'économie, sont généralement acceptées de nos jours.

La mesure fiscale qui s'impose dans une telle situation est la réduction des impôts, qui, bien qu'elle ne gonfle pas immédiatement la demande, peut, chez l'emprunteur particulier, éveiller ou renforcer l'attrait qu'ont les investissements commerciaux et industriels ⁴⁷. Le remboursement d'emprunts publics a un effet analogue. Ces mesures doivent toutefois être considérées plutôt comme des mesures complémentaires, l'accent étant à placer sur le financement de dépenses publiques au moyen de crédits. Mais quelle est la manière la plus efficace d'utiliser ces crédits? Une des alternatives serait leur utilisation par l'Etat, soit par une augmentation de ses besoins matériels, soit par l'accroissement de ses dépenses pour le personnel, soit enfin par des allocations à des personnes nécessiteuses et par des subventions allouées à la consommation de masse. L'autre alternative réside dans le financement des investissements. Comme la situation en question est caractérisée par le fait que les attrait des investissements font défaut pour les entrepreneurs autonomes, la question de leur accorder des crédits d'Etat ne se pose pas. On ne peut en effet les forcer d'investir. Il ne

⁴⁶ «Wir haben in der Tat nicht zwischen ‚neutraler Finanzpolitik‘ und ‚fiscal policy‘ zu wählen, sondern uns lediglich zu entscheiden, ob wir die Wachstums-, Konjunktur- bzw. Inflationswirksamkeit der Finanzgestaltung zur Kenntnis zu nehmen und für vorgegebene wirtschaftspolitische Ziele einsetzen, oder ob wir sie lediglich passiv erleiden wollen.» Schilcher, «Finanzpolitik und konjunkturelle Stabilität», dans Zeitel/Pahlke, *Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe*, Tubingue, 1962, p. 82s.

⁴⁷ Cf. pour ce passage et les passages suivants l'excellente étude de Haller, «Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik», dans *Finanzarchiv*, Neue Folge, vol. 12, Tubingue, 1950/51, p. 177ss.

reste donc que les investissements publics effectués par l'Etat lui-même. Il faut que ces investissements s'opèrent là où l'on peut s'attendre à ce qu'ils aient de plus d'effet sur l'ensemble de l'économie. Ces investissements se feront donc avec avantage dans le secteur industriel le plus atteint par la dépression, secteur qui en règle générale est celui de l'industrie des biens de production. L'avantage qu'il y a à relancer cette industrie, par rapport à celle des biens de consommation, réside dans le fait que l'industrie des biens d'investissement peut accroître sa production dès le début (et, grâce aux salaires versés aux employés et ouvriers, accroître la demande de biens de consommation), tandis que si seule l'industrie des biens de consommation est relancée, les branches des biens d'investissement ne profitent de l'essor qu'à une époque ultérieure. Comme le financement de l'industrie des biens d'investissement peut promouvoir d'abord les secteurs de la production qui souffrent le plus de la dépression, et comme les investissements publics permettent également dans une large mesure d'accroître la productivité de l'ensemble de l'économie en créant de meilleures voies et moyens de communication, en exploitant de nouvelles sources d'énergie, etc., le financement de l'industrie des biens d'investissement est préférable à celui de l'industrie des biens de consommation ⁴⁸.

b) En période de surexpansion économique

Une fois que le pire de la dépression est surmonté et que l'économie n'a plus besoin d'être stimulée par un soutien du pouvoir d'achat de la part de l'Etat, elle s'approche de l'équilibre du système économique. Un tel état est caractérisé par un optimisme répandu des agents économiques et par l'expansion du crédit qui y est liée. Les capacités sont pleinement utilisées et il est difficile d'obtenir de la main-d'œuvre supplémentaire au sein de sa propre économie: l'état de plein emploi est atteint. A partir de ce moment, toute nouvelle expansion du volume monétaire et du crédit entraînera un écart inflationniste, c'est-à-dire mettra en marche le mécanisme de l'inflation ⁴⁹. Quelles mesures faut-il alors prendre sur le plan de la politique financière?

Haller est vaincu qu'il est bien plus indiqué d'immobiliser le pouvoir d'achat par des mesures prises dans le domaine de l'économie financière que de

⁴⁸ Haller, *op. cit.*, p. 188 s.

⁴⁹ Dans ce contexte, il est intéressant de lire les remarques de Haller concernant une autre issue que peut avoir le cours de l'expansion économique. Au lieu d'aboutir à une surexpansion, elle ne finit pas non plus par arriver à un équilibre où l'ensemble de la demande et l'ensemble de l'offre se tiennent. Il s'ensuit au contraire un mouvement de régression. La demande globale diminue et la production doit être réduite. Au cas où l'Etat ne veut pas permettre que se produise une récession, il faut qu'il adopte une politique de stabilisation de l'ensemble de la demande, c'est-à-dire qu'il ait de nouveau recours à des mesures destinées à stimuler l'économie. (*Op. cit.*, p. 192.) – Haller fait ici une distinction entre, d'une part, une politique de stimulation unique, qui, après les premières impulsions qui en proviennent, se repose sur les forces motrices de l'économie, et, d'autre part, une politique systématique de «deficit spending» appliquée chaque fois que l'activité économique donne des signes de récession. (*Op. cit.*, p. 193.) Pour ce qui est du danger d'une augmentation trop forte de la dette de l'Etat, à la suite de «deficit spending» – idée d'ailleurs rejetée par Haller –, voir *op. cit.*, p. 197 s.

rendre plus difficile, voire même impossible, de se procurer du pouvoir d'achat par la Banque centrale⁵⁰. L'avantage de la première mesure réside dans le fait qu'elle peut être réalisée pour ainsi dire silencieusement. On évite ainsi de prendre des mesures spectaculaires de ralentissement pouvant conduire en peu de temps à un état d'alarme et ensuite à un revirement abrupt de la tendance économique. Les mesures concrètes qui entrent en ligne de compte sont soit la stérilisation des excédents budgétaires, soit des emprunts à long terme effectués auprès du public, emprunts dont les montants ne sont alors ni dépensés ni prêtés⁵¹. Pour ce qui est de la politique des dettes publiques, il faut veiller à ce que les effets des mesures que nous venons de mentionner ne soient pas en partie anéantis par des remboursements de dettes.

Il est permis de se demander ici si ces mesures suffisent à éviter une crise ou s'il est nécessaire d'intervenir d'une façon plus prononcée. Haller lui-même souligne le rôle décisif que joue le choix du moment où intervient la politique de ralentissement de l'Etat. Si cette politique est appliquée à un moment relativement précoce, la rapidité de l'expansion peut être freinée. Si elle est adoptée trop tard, des mesures plus restrictives ne pourront guère être évitées⁵². Il ressort de ceci l'importance que revêt un appareil de diagnose et de pronostic sensible et sûr, appareil qui pose toujours des problèmes et auquel nous reviendrons⁵³.

c) En période d'expansion continue à long terme

Vu les connaissances théoriques que l'on possède aujourd'hui et la littérature volumineuse sur le sujet de la politique anticyclique, on pourrait être amené à penser que le problème de l'élimination des fluctuations cycliques est résolu. Un examen plus approfondi de la question révèle toutefois que si le problème est sans doute résolu pour le cycle conjoncturel du type «classique», la discussion est loin d'être close quant aux mesures à prendre dans une phase d'expansion continue.

Selon les exigences de la théorie anticyclique, l'Etat doit mettre à profit les périodes de surexpansion économique pour obtenir des excédents de recettes qui lui serviront à rembourser les emprunts effectués en période de dépression. Or, il est douteux qu'on puisse arriver à des excédents à une époque pour ainsi dire dépourvue de cycles, telle que la nôtre. Cette politique des excédents ne peut guère se défendre qu'en tant que tentative de neutralisation de l'excédent du pouvoir d'achat, nécessaire en vue de contrecarrer la menace d'un écart inflationniste. Mais en même temps augmentent – dans la forte mesure que nous a révélée l'expérience de ces derniers temps – les exigences qui s'ensuivent de nos jours pour l'Etat de l'expansion économique ininterrompue, de l'accroisse-

⁵⁰ Haller, *op. cit.*, p. 190.

⁵¹ Une description approfondie de cette technique se trouve chez Haller, *op. cit.*, p. 190.

⁵² Haller, *op. cit.*, p. 191.

⁵³ Cf. *infra* p. 122 ss.

ment de la population et des progrès rapides réalisés par la technique. Le fait de négliger l'infrastructure, l'instruction publique, la recherche scientifique, etc., représente pour une expansion économique équilibrée un danger sérieux auquel ne s'exposera aucun gouvernement soucieux de l'avenir de son pays. Il n'y a donc qu'un pas à franchir pour déduire qu'on n'arrivera pas aux excédents pourtant souhaitables. Mais le danger d'inflation augmente de la sorte, et on en vient à la question comment en de telles circonstances les objectifs supérieurs de l'« expansion constante et optimum » et de la « stabilité monétaire » peuvent être combinés.

Depuis quelque temps déjà des théoriciens en nombre croissant se penchent sur cette question, qui, bien qu'insolite pour les générations anciennes, est décisive pour le développement futur de l'économie. Les résultats de leurs recherches qu'ils ont publiés ont fréquemment été les cibles d'attaques en partie violentes provenant de tous les côtés, attaques qui ont qualifié de « culte de l'expansion », « culte du colossal », etc., les conceptions défendues dans ces rapports. Or, les auteurs de ces attaques semblent avoir entièrement négligé de tenir compte de l'importance primordiale que revêtent ces questions dans la situation économique et politique actuelle.

Pour ce qui est des bases instrumentales destinées à mener une politique financière adaptée à l'expansion, sinon toute politique économique, on exige aujourd'hui des données statistiques suffisamment nombreuses (en plus de celles qui étaient d'usage jusqu'à présent, on demande par exemple des statistiques de la production, des stocks, des carnets de commande de l'industrie, du développement et de l'utilisation de la capacité de production, de la croissance et de planification des investissements dans les domaines public et privé, etc.) et au moins l'existence d'une comptabilité nationale⁵⁴. On demande en outre des budgets prévisionnels annuels et des projets-cadres dans le domaine public. Seuls de tels auxiliaires permettant de calculer approximativement l'influence de divers types de mesures sur l'état de l'économie existant ou prévisible à court terme, rendent possibles des interventions basées sur des réflexions rationnelles, c'est-à-dire qui ne sont pas du domaine de l'intuition et du « guess work ».

Revenant maintenant aux problèmes de la politique financière, nous nous proposons d'élucider d'abord dans quelle mesure la politique fiscale peut contribuer à l'expansion économique. Neumark distingue ici entre une politique fiscale « automatique » et une politique fiscale « discrétionnaire »⁵⁵. Par le premier terme, il entend un système fiscal aussi sensible à la conjoncture que possible, s'adaptant à la situation conjoncturelle pour ainsi dire automatiquement et sans modifications du droit fiscal. Cette « built-in stability », ainsi qu'on l'appelle, qui comprend, en plus de stabilisateurs fiscaux, des stabilisateurs dans le domaine de l'assurance sociale, de l'assurance-chômage, etc., a été louée pendant longtemps, notamment aux Etats-Unis, en tant que moyen nouveau et efficace pour

⁵⁴ Neumark, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 18 ss.

régler l'activité économique dans l'économie du marché. De nos jours, un scepticisme plus marqué se manifeste toutefois de nouveau quant aux possibilités de cette «built-in stability» d'être à même d'exercer une influence efficace sur les fluctuations de l'économie, et surtout sur celles qui sont dirigées vers le bas⁵⁶.

Dans le domaine de la politique fiscale «discretionnaire», il s'agit en premier lieu de modifier les taux fiscaux, les exonérations, etc., selon des points de vue de politique conjoncturelle. Ce sont ici surtout l'impôt sur le revenu et éventuellement l'impôt sur le chiffre d'affaires qui entrent en ligne de compte⁵⁷. Si, par exemple, le taux d'investissement global d'une économie nationale ne suffit pas à parvenir au degré souhaité de l'expansion économique, on peut essayer d'accroître le volume des investissements par une diminution de la progression fiscale (c'est-à-dire par une diminution de l'imposition fiscale des revenus à taux d'épargne individuel élevé). En revanche, en cas de situation de sous-emploi, des réductions des impôts sur les revenus peu élevés peuvent pousser à la consommation. Il faut enfin signaler les taux d'amortissement sur les nouveaux investissements, taux fixés par les autorités en matière fiscale et qui ont des effets dans le domaine de la politique d'expansion.

Ces opinions ne sont toutefois pas partagées par tous les théoriciens des finances. Ainsi, Schmolders qualifie de «unvereinbar mit der finanzwirtschaftlichen Haushaltspraxis und mit dem Wesen der Besteuerung» la conception d'une politique fiscale alignée sur les exigences d'une politique conjoncturelle⁵⁸. Il craint en outre que la réticence aux impôts n'augmente et croit qu'une telle politique fiscale mène à la corruption, à l'évasion et à la fraude fiscale. Il qualifie en outre de «désarmante dans sa naïveté» l'idée de s'adresser à la compréhension des contribuables⁵⁹. Mais cette conception n'est point partagée par Neumark, par exemple⁶⁰.

Mais l'essence du problème réside moins dans ces résistances en partie dogmatiques que dans le domaine technique et politique. Afin qu'elles obtiennent l'effet désiré, ces mesures doivent être prises très rapidement. On se heurte ici aux compétences politiques du législatif dans le domaine du droit fiscal, et il est rare que le législatif se laisse imposer le train que souhaite l'exécutif. Neumark prévoit ici une solution, avec laquelle le gouvernement serait autorisé à modifier les taux fiscaux jusqu'à une limite de 25 % à son avis et sur approbation de la commission parlementaire compétente⁶¹. Haller reconnaît également la nécessité de tenir compte non seulement des principes classiques de l'imposition mais aussi des principes de la «konjunktur- und verteilungspolitische Effizienz» de l'imposition, afin d'établir un nouveau système fiscal rationnel et développé à partir de

⁵⁶ *Ibid.*, p. 16, ainsi que Pahlke, «Konjunkturpolitische Zielsetzung und andere Aufgaben der Finanzpolitik», dans Zeitel/Pahlke, *op. cit.*, p. 60.

⁵⁷ Neumark, *op. cit.*, p. 19.

⁵⁸ Schmolders, *op. cit.*, p. 267.

⁵⁹ Schmolders, *ibid.*, p. 267 s.

⁶⁰ Neumark, *op. cit.*, p. 21 s.

⁶¹ Neumark, *op. cit.*, p. 21 s.

l'objectif à atteindre, en éliminant l'influence d'un ordre fiscal historique dû plus ou moins au hasard ⁶².

Pour nos considérations à venir, nous partirons donc du principe que des mesures fiscales sont non seulement possibles mais même souhaitables dans le domaine de la politique conjoncturelle et en vue de favoriser l'expansion économique. Si les besoins d'investissements prennent de trop grandes proportions en période d'expansion économique rapide et si le taux d'expansion de l'ensemble de l'économie doit être augmenté pour des raisons de structure, il faut, en accroissant le taux d'épargne de l'ensemble de l'économie, aspirer à un financement dépourvu d'inflation des investissements nécessaires à l'expansion. La politique fiscale est un moyen approprié pour y parvenir ⁶³. Il faut en premier lieu encourager l'épargne individuelle en accordant des privilèges fiscaux ⁶⁴. Il faut également, par des mesures fiscales, encourager les entreprises à épargner afin qu'elles financent elles-mêmes leurs investissements productifs (rationalisation de l'appareil productif et administratif, intensification de la recherche et du développement techniques). Il faut enfin rappeler ici les investissements destinés à la formation, investissements qui vont en s'accroissant et qui, par exemple aux Etats-Unis et en Allemagne fédérale, sont financés avec succès et en grande partie par des moyens privés, l'Etat permettant de déduire des revenus fiscaux des personnes juridiques et des particuliers les sommes versées à des fondations pour la recherche et la formation professionnelle ⁶⁵.

Outre l'accomplissement des tâches courantes, les investissements de l'Etat devraient être destinés en premier lieu à établir dans le domaine public les bases d'une expansion économique dépourvue de friction. Les moyens à disposition sont à utiliser moins pour la construction de bâtiments représentatifs, etc., que pour des investissements dans le domaine de l'infrastructure, de la formation et de la recherche, de la rationalisation de l'administration, etc. Si l'on devait constater que la réalisation dans un certain laps de temps de tous les investissements publics nécessaires à l'expansion n'était pas compatible avec les exigences d'une politique tendant à l'expansion et à la stabilité monétaire, il serait alors indispensable d'établir une liste de priorité pour les projets publics.

Pour résumer, il est permis de relever que la politique financière de l'Etat revêt une importance primordiale pour promouvoir l'expansion économique. Elle a en outre une tâche importante à remplir dans le domaine de la politique conjoncturelle à court terme. A la fonction de l'économie financière consistant à fournir des moyens est venue se joindre la fonction de politique conjoncturelle

⁶² Haller, «Finanzpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, op. cit., p. 635 s.

⁶³ Kneschaurek, «Konjunkturpolitik in Zeiten rascher Wirtschaftsexpansion», dans *Wirtschaft und Recht*, 14^e année, cahier 1, Zurich 1962, p. 74 s.

⁶⁴ Bombach a également souligné qu'une tendance croissante à l'épargne chez les employés permet une expansion marquée avec des prix stables et représente en outre une contribution à une répartition plus juste des revenus. Cf. Bombach, «Wirtschaftswachstum und Stabilität», dans Bombach/Giersch-Senf, *Wachstum und Konjunktur*, Darmstadt/Opladen, 1960, p. 83 ss.

⁶⁵ Kneschaurek, op. cit., p. 74 s.

et d'expansion, dont les aspects méritent la plus grande attention. La fonction de politique conjoncturelle notamment semble rendre indispensable certaines modifications dans la répartition traditionnelle des compétences entre le législatif et l'exécutif. Un cas concret a été décrit dans les pages précédentes. — Nous sommes convaincus que de telles modifications pourront être menées à bonnes fins. Nous sommes toutefois tout aussi convaincus que ce ne sera possible qu'à la condition que la compréhension pour les relations économiques d'ensemble et pour les exigences sur le plan de la politique économique de notre époque soit développée bien au-delà de ce qui est usuel aujourd'hui, et cela aussi bien dans les parlements qu'au sein des gouvernements, et tout particulièrement chez le grand public.

3. Problème de la coopération internationale dans le domaine de la politique financière

Nous avons déjà signalé les difficultés existant dans le secteur monétaire lors d'une coopération internationale, difficultés qui proviennent de l'abandon partiel de la souveraineté nationale qui y est lié. Dans le domaine de la politique financière, où il ne s'agit pas seulement de certaines compétences d'organes exécutifs, mais des droits des parlements nationaux fondés sur des traditions anciennes, il faut s'attendre à des difficultés bien plus considérables encore. Les résistances qui, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, se dressent sur le plan national contre une politique financière plus souple, laissent supposer à quelles restrictions il faut s'attendre pour ce qui est d'une coopération internationale dans le domaine de la politique financière. Il est déjà remarquable que ces questions puissent être discutées dans un cadre international d'information, telles sont les réticences et les divergences d'une nation à l'autre.

Les expériences faites par la Communauté économique européenne, qui s'étendent sur près de six ans déjà et permettent de tirer certaines conclusions, sont caractéristiques à cet égard. En essayant de parvenir à une harmonisation des fiscalités, on a constaté une disparité immense dans la structure fiscale et dans les charges fiscales imposées aux particuliers dans les divers pays⁶⁶. La coopération dans ce domaine a à peine atteint le degré d'intensité I. Dans le secteur des dépenses publiques, une coopération de cette intensité ne semble s'être dessinée que depuis le début de l'année 1964, après que, sous la pression des tendances inflationnistes croissantes au sein de la Communauté, le Conseil ministériel de la CEE eut recommandé aux pays membres de limiter pour l'année en cours et l'année suivante l'augmentation du total des dépenses publiques à 5 % des dépenses de l'année précédente. Vu cet état de choses, nous ne pensons pas qu'on nous accusera de négligence si nous nous bornons à concentrer sur le plan régional l'étude des possibilités de coopération dans le domaine de la politique financière. Nous partons de la conception que, dans ce domaine, une coopération

⁶⁶ «Structure de la fiscalité dans le Marché commun», dans *Le Monde économique et financier*, 5-6 avril 1964.

n'entre en ligne de compte que lorsque les pays qui y participent ont opté à l'avance pour une intégration de leurs économies nationales et pour une politique économique commune. Nous mentionnerons pour terminer les autres possibilités de coopération, que, pour cette raison, nous ne pourrions traiter que d'une façon théorique et hypothétique.

a) La coopération régionale dans le domaine de la politique fiscale

Ainsi qu'il ressort de nos considérations précédentes, une harmonisation de la politique financière n'a de sens que si les états qui y prennent part ont l'intention de créer dans un proche avenir une vaste communauté douanière et économique. Dans ce cas, l'harmonisation est non seulement judicieuse, mais elle est la condition même du succès de l'entreprise et de l'intégration totale de régions économiques séparées auparavant. Une telle intégration ne peut en effet atteindre son objectif que si des conditions de compétition identique sont créées au sein de la Communauté. Or, dans la CEE où, par exemple, un habitant du Luxembourg paie trois fois plus d'impôts qu'un habitant de l'Italie et où, pour prendre un autre exemple, l'Etat français reçoit 59,7 %, l'Etat néerlandais 40 %, l'Etat luxembourgeois par contre seulement 34,9 % de son revenu sous forme de produit de taxes sur la consommation, la situation actuelle ne peut que mener à une distorsion de la compétition si elle n'est pas harmonisée⁶⁷. Un comité présidé par le professeur allemand Neumark a soumis en 1962 un projet prévoyant une harmonisation en trois étapes, que l'on peut considérer comme une phase préliminaire à une coopération des degrés d'intensité II et III⁶⁸.

Les taxes sur le chiffre d'affaires, les impôts sur le revenu et les impôts sur le capital doivent être harmonisés au cours d'une première étape. Le projet recommande la création d'une taxe européenne sur le chiffre d'affaires du type de la taxe française sur la valeur ajoutée, taxe qui serait à percevoir jusqu'au niveau du commerce de gros et qui serait à compléter par une autre taxe sur le chiffre d'affaires du commerce de détail, dont le taux serait fixé pour la durée de la première étape par les pays respectifs⁶⁹. Selon ce projet, les revenus seraient à taxer à la source, en principe. Enfin, les accords en vigueur concernant les impôts sur le capital seraient à modifier de sorte que notamment la double imposition des mouvements de capitaux serait exclue.

Au cours de la deuxième étape, les dernières accises nationales sur le chiffre d'affaires sont à éliminer. Ce n'est qu'alors qu'entrent en vigueur les véritables harmonisations dans le domaine des impôts sur le revenu un taux fiscal global

⁶⁷ Mathieu, «Dans quels délais les 'Six' peuvent-ils harmoniser leurs fiscalités?», dans *Le Monde économique et financier*, 5-6 avril 1964.

⁶⁸ «Les étapes de l'harmonisation fiscale entre les Six proposées par le Comité Neumark», dans *Le Monde économique et financier*, 5-6 avril 1964.

⁶⁹ Cette proposition ne doit toutefois pas être considérée comme définitive, car la conférence des ministres des finances des pays membres du Marché commun a chargé lors de sa séance du 3 avril 1964 à Paris le membre de la commission de la CEE von der Groeben de revoir le projet d'un impôt européen sur le chiffre d'affaires et de le présenter une nouvelle fois dans quelques mois.

et progressif lié au revenu doit remplacer les différents systèmes. Les couples et les enfants éventuels exerçant une activité rémunérée sont à taxer selon des principes identiques. Les déductions accordées dans les divers pays doivent être harmonisées et supprimées progressivement. Une taxe d'environ 50 % est à prélever sur les bénéfices non répartis des sociétés. Les divers droits de timbre, taxes sur les opérations boursières et taxes sur les augmentations de capital sont à harmoniser et les doubles impositions à éliminer.

Dans la phase finale de l'harmonisation, les fortunes sont à taxer à un taux identique et « modéré » dans toute la Communauté. Des déductions sont à accorder selon l'âge et la situation financière familiale des contribuables, les taxes successorales à harmoniser et les dernières taxes pouvant entraver le libre mouvement des capitaux à éliminer. Quant aux taxes sur la consommation, on aspirera lors de cette dernière étape à une harmonisation des accises, des taxes sur la circulation (en particulier des véhicules à moteur) et des taxes sur l'énergie. Les méthodes de taxation sont également à harmoniser et un service de renseignements commun est à créer. Enfin, le comité Neumark est favorable à la constitution éventuelle d'un tribunal de la CEE compétent en matière fiscale. Pour compenser certains préjudices causés aux pays respectifs, le comité propose l'instauration d'un système international de compensation financière, qui serait à alimenter en premier lieu par les recettes douanières de la Communauté.

Il ressort de la portée de ces propositions, qui modifieraient des impôts en partie d'origine historique et bouleverseraient les habitudes fiscales des contribuables dans les différents pays, quels efforts seraient requis pour convaincre les organes législatifs des pays membres de la CEE de la nécessité de ces modifications. On peut en même temps affirmer sans risque de se tromper que le temps requis pour la réalisation de telles propositions sera considérable. Mais on n'en serait arrivé ainsi qu'à l'harmonisation du système fiscal. Or, on n'est pas encore parvenu à une application uniforme de la politique fiscale au sein de la Communauté selon les exigences de la politique conjoncturelle et de croissance. Comme mesure transitoire, on peut recourir à l'adaptation graduelle des effets des politiques fiscales des divers pays, qui seraient à fixer, par exemple, dans le cadre de la conférence des ministres des finances et à contrôler au moyen d'un secrétariat permanent. Il ne peut toutefois être question d'une politique fiscale uniforme que lorsque les taux sont harmonisés, et même alors elle n'est garantie que lorsque c'est un parlement supranational ou son comité des finances qui, avec l'exécutif, a la compétence de fixer le taux des impôts. Or, ce serait se laisser aller à de dangereuses illusions que d'exiger et de s'attendre à une coordination aussi poussée avant qu'on n'arrive à une intégration politique. Des mesures destinées à coordonner sur le plan international les politiques des dépenses nationales nous semblent avoir davantage de chances de succès à moyen terme. C'est ce que nous allons examiner dans le chapitre suivant.

b) La coopération régionale dans le domaine de la politique des dépenses

La nature des dépenses publiques et le droit qu'ont les parlements nationaux d'approuver ou de modifier les budgets annuels présentés par les gouvernements

font à première vue paraître plutôt illusoirs dans ce domaine aussi les possibilités d'une coopération internationale. En tout cas, ici aussi, une coopération plus étroite ne semble avoir de chances que lorsque les pays qui y participent sont convenus d'avance d'intégrer à long terme leurs économies nationales. Toutefois, divers auteurs n'en considèrent pas les perspectives comme très bonnes. Dans une étude consacrée aux possibilités d'une politique conjoncturelle au sein du Marché commun, Kantzenbach mentionne, par exemple, les difficultés institutionnelles suivantes qui entravent l'établissement des politiques budgétaires nationales selon les points de vue de la théorie de la conjoncture⁷⁰: 1° Le droit qu'ont les assemblées législatives de voter le budget et leur manque de compréhension pour les questions économiques. 2° L'« administrative lag », c'est-à-dire la lourdeur du processus, qui rend impossible toute entrée en vigueur rapide de la politique budgétaire. Il faut souligner ici qu'une application à long terme n'entre pas en ligne de compte à la suite de l'incertitude des pronostics portant sur la conjoncture. 3° L'ignorance générale des relations de la part du grand public et la réticence de celui-ci vis-à-vis des excédents budgétaires. Au vu de ces difficultés existant sur le plan national déjà, Kantzenbach conclut que toute tentative de coordination dans ce domaine entre des parlements souverains doit être considérée comme vouée à l'échec⁷¹. Kantzenbach examine ensuite les possibilités d'une coopération fonctionnelle par l'alignement des législatures fiscales nationales sur les principes de la « stabilizing budget policy », lors de l'application de laquelle les excédents budgétaires souhaités ne s'établissent plus au moyen de décisions parlementaires mais pour ainsi dire automatiquement⁷². L'auteur reconnaît toutefois l'infériorité d'une telle politique budgétaire par rapport à une politique dont les excédents et les déficits budgétaires sont voulus. Il reconnaît également que l'influence directe exercée sur les composantes flexibles de la demande est en principe souhaitable du point de vue de la politique de croissance. Mais il croit que, dans les circonstances actuelles, une politique monétaire et de crédit (dirigée par une autorité supranationale) serait déjà à même, avec le concours d'une « stabilizing budget policy » pratiquée d'une manière générale, d'amortir efficacement au moins les petites fluctuations conjoncturelles et d'éviter que celles-ci ne mènent, par des effets cumulatifs, à des dépressions ou à des inflations⁷³. En cas de brusque recul de l'expansion, ces mesures ne suffisent toutefois plus et il est alors indispensable de stimuler l'économie par une augmentation des dépenses publiques. Pour éviter qu'il y ait des « administrative lags » dans de telles situations, les gouvernements devraient disposer de « budgets de rechange » qu'ils pourraient faire appliquer soit par une décision parlementaire, soit en cas d'apparition de certains facteurs (par

⁷⁰ Kantzenbach, « Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik in der EWG », dans *Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster*, cahier 20, Göttingue, 1959, p. 78 ss.

⁷¹ Kantzenbach, *op. cit.*, p. 79.

⁷² Pour le fonctionnement et la critique de la « stabilizing budget policy », voir Hansen, *Monetary Theory and Fiscal Policy*, New York/Toronto/Londres, 1949, p. 176 ss.

⁷³ Kantzenbach, *op. cit.*, p. 83.

exemple dès qu'un niveau déterminé de chômage est atteint)⁷⁴. Kantzenbach tient toutefois pour minimales les chances de pouvoir coordonner de telles mesures au sein de la CEE⁷⁵.

Entre temps, le Conseil des ministres et le Parlement de la CEE ont accepté la proposition du Comité concernant la « politique économique à moyen terme de la Communauté », et nous y apercevons certains signes qui pourraient servir de base à une certaine coordination des politiques des dépenses publiques lorsque seront réalisées les propositions correspondantes. Partant de la constatation que des programmes annuels sont considérés par les instances publiques comme trop brefs pour le domaine de l'infrastructure et que c'est la raison pour laquelle on établit souvent des plans portant sur plusieurs années, le rapport poursuit: «... Pour que les décisions d'investissements lourds, qui engagent des sommes importantes pour plusieurs années, soient prises par les autorités nationales avec le maximum d'éléments d'information, il importe non seulement de disposer d'une vue à moyen terme du développement de l'économie, mais d'obtenir certaines informations sur les programmes des autres pays. Le cadre d'ensemble proposé au niveau européen devrait donc contenir des indications sur la politique que les autorités entendent suivre et prévoir une coordination souple dans le cas où elle serait nécessaire. Il convient, à cet égard, de rappeler que, dans son programme d'action en matière de politique commune des transports, du 13 mai 1962, la Commission a manifesté son intention de proposer, à partir de 1965, la réalisation d'un véritable réseau communautaire pour les trois modes de transport intérieur, suivant un programme échelonné et assurant l'adaptation permanente du réseau au développement du Marché commun.»⁷⁶ Mais nous constatons que des tentatives de coordination sont faites dans d'autres domaines également. Ainsi, le rapport en question poursuit de la manière suivante: «Le Traité de Rome prévoit, dans son article 128, la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle qui puisse contribuer au développement harmonieux tant des économies nationales que du Marché commun. [...] Il conviendra d'étudier les relations entre l'éducation et la croissance économique, afin que les politiques suivies par les pouvoirs publics en matière d'enseignement soient adaptées aux exigences du progrès économique.»⁷⁷ La recherche scientifique et technique est également incluse dans ces plans: «Dans tous les pays, et dans une mesure croissante, les pouvoirs publics interviennent pour stimuler le développement de la recherche scientifique et le progrès technique. Il serait utile que les efforts faits dans chaque pays soient confrontés au niveau européen. Il serait aussi possible de rechercher les meilleures conditions pour que les mesures prises

⁷⁴ Cf. également les vues du Conseil scientifique du Ministère fédéral allemand de l'économie, dans son expertise du 8 juillet 1956 sur les «Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung», p. 18 s.

⁷⁵ Kantzenbach, *op. cit.*, p. 84.

⁷⁶ CEE, «Politique économique à moyen terme de la Communauté, recommandation de la Commission au Conseil de la Communauté économique européenne», Document II/COM (63) 271 final, Bruxelles, 1963, p. 14.

⁷⁷ CEE, *op. cit.*, p. 14 s.

dans chaque pays se complètent et se renforcent mutuellement, d'étudier comment la diffusion des connaissances peut être améliorée et de faire en sorte que l'union des efforts des pays membres permette de renforcer l'efficacité des mesures prises sur le plan national.»⁷⁸

La coordination proposée ici, qui s'applique d'ailleurs également à d'autres domaines de la politique économique, ne peut guère, d'après nous, demeurer limitée à un simple échange d'informations et à une harmonisation souple des mesures. Le développement entraînera forcément une coopération plus étroite. Ainsi que nous l'avons vu, on aspire à une politique commune dans les divers domaines mentionnés. Or, il s'établira dans un proche avenir que la Communauté économique européenne, même si elle paraît disposer de moyens illimités, ne sera guère en mesure de réaliser tous ses projets en même temps. Un échelonnement sera donc inévitable, c'est-à-dire une planification des projets d'investissements publics. Vu l'objectif à atteindre, qui est l'intégration des économies des nations participantes et l'expansion harmonieuse de la Communauté en tant qu'ensemble, il est toutefois exclu que cette planification puisse rester limitée aux économies respectives. Les planificateurs ont à tenir compte des relations économiques toujours plus étroites au sein de la Communauté, où toute mesure importante prise par un pays membre a des répercussions loin au-delà des frontières de ce pays. La contrainte qui s'ensuit d'agir d'une façon coordonnée signifie de fait, même si la base juridique fait défaut, que les pays respectifs perdent de plus en plus leur liberté d'action dans le domaine de la politique des dépenses (et évidemment dans d'autres secteurs aussi). En mettant à exécution les programmes établis en commun, il faudra tenir compte des facteurs de la politique conjoncturelle (ainsi qu'il est d'ailleurs prévu), de sorte qu'on finit quand même par s'approcher d'une politique coordonnée des dépenses. Lorsque ce stade est atteint et que deviennent manifestes les avantages d'un tel procédé coordonné, il ne reste plus qu'un pas formel à faire pour conférer en toute légalité à un organe supranational (de caractère législatif et/ou exécutif) le droit de disposer des moyens dont a besoin la Communauté pour accomplir ses tâches. On serait ainsi arrivé jusqu'à la coordination internationale de ce que nous appelons ici le degré d'intensité III.

Il ne faut toutefois pas que cette représentation d'une évolution possible crée des illusions sur le fait que la voie menant à cet objectif est pavée de grosses difficultés. L'une de celle-ci est, par exemple, la structure fédérale de l'Allemagne de l'Ouest, dans laquelle les organes des *Laender* jouissent d'une autonomie complète dans l'établissement de leurs budgets, ce qui représente évidemment un obstacle considérable sur la voie vers une politique harmonisée des dépenses des pays membres de la CEE. Or, ces droits sont fixés par la constitution et il serait difficile de les modifier dans un proche avenir. Une telle modification ne serait possible que dans le cadre d'un nouveau traité prévoyant la constitution d'une union politique des pays membres de la CEE. En supposant qu'une telle union ait un caractère fédéral, on peut imaginer que certaines compétences budgétaires

⁷⁸ *Ibid.*, p. 15.

détenues jusqu'ici par les organes régionaux passeraient aux gouvernements nationaux, tandis que ceux-ci céderaient à leur tour certains droits au gouvernement central à créer de la Communauté.

c) Autres possibilités de coopération internationale et conclusions

Après l'étude des possibilités de coopération régionale au moyen de l'exemple pratique qu'offre la CEE, il se pose le problème d'une coopération interrégionale, voire même à l'échelle mondiale. Mais un examen réaliste de la situation nous mène à la conclusion que même à longue échéance il ne faut guère songer à une coopération des degrés d'intensité II et III à ces niveaux. Notre intérêt porte donc en premier lieu sur la coopération informatrice. A la suite de l'absence de points de contact, il ne peut être ici question de coopération à l'échelle mondiale. Une coopération informatrice interrégionale ou multilatérale dans le domaine de la politique financière (notamment sur le plan de la politique des dépenses) nous paraît la plus indiquée dans les rapports entre les régions ou états industrialisés et ceux qui ne le sont pas. Ainsi, on peut se représenter une situation dans laquelle l'aide aux pays en voie de développement serait transformée en une sorte de système de compensation financière interregionale. En vue de rationaliser les efforts, la responsabilité des diverses régions à développer serait alors répartie entre les régions industrialisées⁷⁹. Il faut que les moyens à disposition, qui sont toujours limités par rapport aux tâches à accomplir, soient utilisés là où ils ont l'effet le plus positif sur l'économie. Mais comme la plupart des projets de développement sont de par leur nature à long terme, il va de soi que la mobilisation et l'utilisation des fonds, tant chez le donneur que chez le receveur, doivent être incluses dans des considérations de politique financière à long terme. On obtient ainsi des points de contact pour une coopération informatrice entre les pays et groupes de pays qui y participent.

En guise de résumé, nous parvenons aux constatations suivantes sur la politique financière en tant qu'instrument de la politique internationale conjoncturelle et de croissance :

- 1^o Vu la part actuelle du domaine public dans l'économie, la théorie classique qui exige la neutralité de la politique financière en matière de politique économique ne peut plus être suivie.
- 2^o Il faut au contraire utiliser pleinement les effets multiples provenant de la politique financière moderne et les appliquer au moment propice, en accord avec une conception d'ensemble de la politique conjoncturelle et de croissance. Ces moments particulièrement propices sont les périodes de récession ou de dépression, ainsi que les phases de croissance à long terme, tandis que l'efficacité en période de surexpansion économique dépend beaucoup du juste choix du moment de l'intervention.

⁷⁹ La question de l'organisation d'aide de développement la plus efficace et son incorporation aux conceptions de la politique conjoncturelle et de croissance à moyen terme sont des questions importantes de la politique conjoncturelle internationale. C'est pourquoi nous en étudierons les principaux problèmes dans un chapitre spécial. Voir *infra* p. 140 ss.

- 3° A la suite de la nécessité de transferts de souveraineté en partie considérables dans le domaine des compétences budgétaires en vue de parvenir à une étroite coordination des politiques nationales, la politique financière ne paraît utilisable en tant qu'instrument de la politique conjoncturelle internationale que dans une mesure limitée. Son emploi n'entre en ligne de compte pour ainsi dire que pour des groupements régionaux aspirant à l'intégration de leurs économies et par conséquent prêts à renoncer à certaines souverainetés. On a avantage à commencer la coordination dans le domaine de la politique des dépenses, car les difficultés y sont légèrement moindres que dans celui des recettes.
- 4° Une coopération informatrice paraît possible sur une base multilatérale ou interrégionale, en relation avec la mobilisation et l'utilisation des fonds destinés à l'aide aux pays en voie de développement. D'autres applications de cet instrument sur le plan international ne semblent pas indiquées dans les circonstances actuelles.

C. Politique commerciale

1. Définition

La politique commerciale au sens le plus large du terme comprend toutes les mesures servant à façonner sur le plan de la politique économique les relations économiques avec les économies de pays étrangers⁸⁰. En raison du sujet de ce travail, seuls peuvent nous intéresser les instruments particulièrement aptes à agir sur la croissance et la conjoncture⁸¹. Outre les facteurs de croissance que sont la poussée démographique et le progrès technique, le commerce extérieur exerçant lui aussi une influence décisive sur la croissance économique⁸², il nous faut en premier lieu examiner les moyens dont dispose l'Etat pour agir sur le commerce extérieur. Ces instruments jouent également un rôle important du point de vue de la conjoncture, car à la suite de l'interpénétration internationale actuelle, l'inflation et la déflation peuvent se transmettre aisément par la voie du commerce extérieur. Nous parlerons en outre brièvement des instruments de la politique commerciale avec l'étranger, que l'on peut placer dans le domaine monétaire, bien que nous ayons déjà mentionné les problèmes de la coopération monétaire internationale dans un autre contexte⁸³.

Parmi les diverses mesures, il faut d'abord nommer la politique douanière. Les droits fiscaux, qui sont destinés en premier lieu à fournir à l'Etat des moyens sup-

⁸⁰ Pütz, «Außenhandelspolitik (II)», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 1^{er} volume, p. 493.

⁸¹ On trouvera une description de tous les instruments et de leur mode d'action chez Möller, *Außenwirtschaftspolitik*, Wiesbaden, 1961.

⁸² Kneschaurek, «Wirtschaftliches Wachstum, Konjunktur und Wirtschaftspolitik», dans *Konjunkturpolitik*, 7^e année, 1961, p. 192 ss.

⁸³ Cf. *supra* p. 64 ss.

plémentaires, ne revêtent pas une grande importance dans le cadre de nos considérations. Ces montants pourraient en principe être perçus d'une autre manière sans affecter le volume du commerce extérieur. Plus importants sont en revanche les droits protecteurs, dont l'objectif principal n'est pas d'imposer les produits importés mais de les tenir à l'écart du marché intérieur. On cherche de la sorte à sauvegarder, à protéger et à adapter certaines industries du pays⁸⁴. Mais c'est ainsi qu'apparaît un élément qui nuit à la concurrence internationale, restreignant une influence favorable à la croissance et contribuant en même temps à faire augmenter les prix sur le marché intérieur. Dans une situation inflationniste, ce dernier effet peut aller à l'encontre des mesures anti-inflationnistes prises par l'Etat. Les droits préférentiels peuvent avoir un effet de renchérissement ou l'effet contraire. Ils peuvent être accordés bilatéralement à certains pays isolés ou sur une base multilatérale à plusieurs pays à la fois (par exemple dans le cadre du GATT). L'appréciation de ces droits de douane du point de vue de la politique conjoncturelle dépend de la question de savoir s'ils rendent possible un approvisionnement de l'économie intérieure à des prix aussi favorables que possible, ou s'ils ne font que favoriser les producteurs des pays préférentiels, dont les coûts comparatifs sont bas, mais pas aussi bas qu'ailleurs. Vus à l'échelle mondiale, ces accords préférentiels troublent cependant souvent les conditions de concurrence internationale⁸⁵.

En vue de compléter les mesures de politique douanière que nous venons de mentionner, un état peut se voir amené (dans la plupart des cas par des considérations protectionnistes ou à la suite d'une pénurie de devises) à limiter les importations de certaines marchandises au moyen de prescriptions de contingentement. Du point de vue général, ces restrictions entravent elles aussi le facteur favorable à la croissance que représente le commerce extérieur. Si, toutefois, les restrictions des importations ne sont appliquées que dans une mesure limitée (par exemple seulement en ce qui concerne les biens de consommation de luxe) et si les devises dont on dispose sont utilisées pour importer des biens d'investissement, la croissance peut, au contraire, être promue. Ces mesures sont indiquées en premier lieu dans les pays en voie de développement. On ne saurait d'ailleurs juger d'après les critères que nous adoptons dans ce chapitre les mesures prises par ces pays dans le domaine des échanges avec l'étranger⁸⁶.

Alors qu'il existe, d'une part, des moyens efficaces pour limiter ou même arrêter complètement les importations de marchandises, il y a également, d'autre part, des moyens permettant d'agir sur les exportations. La restriction des exportations par des droits de douane et des licences d'exportations est une mesure qui n'est plus employée souvent de nos jours. On accomplit, en revanche, fréquemment des efforts considérables pour faciliter l'exportation de biens du pays et obtenir de la sorte des devises étrangères qui permettent, à leur tour, d'impor-

⁸⁴ Pütz, *op. cit.*, p. 495.

⁸⁵ Viner, *The Customs Union Issue*, New York/Londres, 1950.

⁸⁶ Cf. ce que nous disons à propos du problème des pays en voie de développement, p. 140 ss.

ter des marchandises que l'économie indigène ne fabrique pas ou seulement en quantité insuffisante. La liste des mesures dans ce domaine s'étend des facilités de crédit jusqu'aux subsides proprement dits et au dumping encouragé par l'Etat, en passant par les remboursements d'impôts sur les chiffres d'affaires dans les exportations et les taux discriminatoires dans le transport des marchandises⁸⁷. L'objectif peut être ici la promotion ou la création de l'industrie indigène d'exportation, l'appui de cette industrie dans une situation de crise ou l'acquisition de devises déjà mentionnée plus haut.

Il faut enfin signaler les mesures monétaires influençant les échanges internationaux. Des cours des changes multiples, ainsi qu'on les désigne, peuvent prendre la place de contingents d'importation, c'est-à-dire des parités différents sont fixées par le gouvernement, selon qu'il s'agit de produits vitaux, moins nécessaires ou de luxe. L'introduction du contrôle des changes représente une mesure propre à contrôler le commerce extérieur tout entier (à côté de la nationalisation de toutes les entreprises d'importation et d'exportation). L'autorité compétente doit alors accorder les moyens nécessaires pour chaque transaction. Un moyen utilisé avec plus ou moins de succès est la politique du cours du change. Du point de vue de la conjoncture, c'est surtout la dévaluation (mais aussi la revalorisation dans certains cas isolés) qui est intéressante, car elle baisse les prix des produits du pays sur le marché étranger. Elle provoque en même temps un renchérissement des produits étrangers sur le marché intérieur. Cependant, au cas où une telle mesure est accompagnée de dévaluations parallèles chez les principaux partenaires du pays qui procède à cette opération, ainsi que ce fut le cas, par exemple, lors de la crise économique mondiale, les avantages sont réduits à néant.

2. La politique commerciale en tant qu'instrument de politique de conjoncture et de croissance à la lumière de la coopération internationale

Avant de pouvoir répondre à la question quant aux qualifications de la politique commerciale comme instrument de politique conjoncturelle, il nous faut nous rappeler l'évolution de la coopération internationale dans ce domaine. A l'encontre d'autres instruments, où la coopération internationale n'a atteint qu'un degré primitif ou n'est encore qu'à l'état de discussion, on dispose dans la politique commerciale d'une riche expérience, notamment dans le secteur de la politique douanière et du contingentement.

Si nous considérons tout d'abord les résultats de la coopération au sein du GATT et de l'OCDE – où d'ailleurs le degré d'intensité II de coopération a été atteint à certains égards au niveau régional et multilatéral –, nous constatons ce qui suit: Grâce aux efforts continus de l'OCDE, les échanges commerciaux et les transactions financières ont été libéralisés dans une large mesure en Europe occidentale, c'est-à-dire libérées de restrictions quantitatives. Par l'interdiction

⁸⁷ Pütz, *op. cit.*, p. 495.

de telles restrictions et par les réductions des droits de douane obtenues au cours des diverses conférences douanières, réductions à accorder à tous les pays membres d'après le principe de la clause de la nation la plus favorisée, le GATT a pu abaisser considérablement les cloisons douanières et autres obstacles dans une grande partie du monde libre. Pour notre étude, il est décisif qu'on ne peut pas renvenir sur ces libéralisations et ces concessions douanières, ou tout au plus dans certaines circonstances toutes particulières. (*Convention de l'OCDE*, article 2, alinéa d, et *Convention du GATT*, article XXIII.)

Il existe des prescriptions semblables et en partie même plus rigoureuses pour les mesures agissant sur l'exportation. Ainsi, les états membres du GATT reconnaissent les effets négatifs de toutes sortes de subsides, et en particulier des primes à l'exportation sur la situation concurrentielle des partenaires. Ils ont par conséquent décidé de ne pas procéder à des augmentations des primes à l'exportation déjà en existence, ou à l'introduction de nouvelles subventions de ce genre, cela par rapport à l'état du 1^{er} janvier 1955 (article XVI). Les états membres de la CEE sont allés beaucoup plus loin: le traité de Rome interdit « les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions » (article 92, 1^{er} alinéa).

Les exceptions reconnues à cette règle figurent dans l'article mentionné. Il s'y ajoute l'interdiction de toute restriction quantitative des exportations (article 34). L'AELE connaît des clauses semblables: les droits de douane sur les exportations (article 8), les restrictions quantitatives des exportations (article 11) et certaines aides d'Etat (article 13 et annexe C) y sont notamment interdits.

En ce qui concerne les mesures de politique monétaire, nous avons déjà vu que le contrôle des changes est interdit par les statuts du FMI et qu'on ne peut procéder à des modifications de la parité de quelque importance qu'avec l'accord de ce dernier.

Il ressort clairement de cet état de choses que de nos jours il n'est plus possible pour une grande partie des pays industrialisés d'utiliser pour la politique conjoncturelle les moyens de la politique commerciale. Comme, d'une part, sur le plan de la politique conjoncturelle, l'efficacité de la politique commerciale est réduite à néant, cette même politique revêt, d'autre part, à long terme une importance pour la croissance économique. Grâce à l'engagement international à ne plus retourner au bilatéralisme des années 30 dans le domaine de la politique commerciale et monétaire, il a été possible de libérer dans une large mesure à l'avenir aussi la croissance du commerce international d'influences discriminatoires. Cela représente une contribution importante à l'évolution stable de l'activité économique mondiale.

Il est donc dans l'intérêt particulier des objectifs de la politique de croissance que la coopération internationale soit poursuivie et intensifiée dans le domaine de la politique commerciale. En effet, malgré tous les progrès réalisés, cette coopération n'a pas encore atteint son optimum et de nouveaux problèmes apparaissent à l'horizon. Ainsi, dans un avenir pas trop éloigné, on aura la tâche très importante d'écarter les tendances malsaines à l'autarcie des groupements écono-

miques régionaux existant déjà ou prêts à voir le jour et de convaincre ces groupements de l'influence négative qu'ont de telles tendances sur l'équilibre économique mondial. Une tâche de nature particulière, portant sur la stabilisation de la croissance, tâche qui ne touche toutefois que sur les bords le sujet que nous nous sommes assigné, est la garantie à long terme de revenus stables pour les pays producteurs de matières premières. Dans l'intérêt d'un développement stable de ces pays, il faut que soient réduites au minimum les fluctuations dans les prix de ces matières sur le marché mondial, car elles sont malsaines et ont des effets qui peuvent être dévastateurs sur les pays pour lesquels la production des matières premières représente la principale fournisseuse de devises.

Ces constatations nous permettent de résumer comme suit:

- 1° La politique commerciale et sa coordination développée de façon réjouissante dans le domaine régional et multilatéral représentent, en particulier grâce aux garanties des progrès réalisés prévues dans les accords internationaux, un facteur stabilisateur pour la croissance économique tout entière ainsi que pour la conjoncture des pays participants.
- 2° Mais ces assurances, qui interdisent, par exemple, une manipulation des instruments de la politique commerciale de concert avec les fluctuations conjoncturelles, sont la raison pour laquelle la politique commerciale n'entre pas en ligne de compte en tant qu'instrument de la politique conjoncturelle à court terme, et cela ni sur le plan national ni sur le plan international⁸⁸.
- 3° Pour assurer la croissance à long terme, les accords internationaux en vigueur, que nous avons déjà mentionnés en partie, revêtent une importance primordiale. Toutefois, afin qu'elles soient à même de remplir leurs tâches dans un avenir plus éloigné, il faut que l'on commence maintenant déjà à envisager des mesures en vue de résoudre les problèmes suivants: a) les entraves au commerce existant aujourd'hui encore dans les pays industrialisés sont à éliminer; b) il faut prendre des mesures permettant aujourd'hui déjà une coopération plus poussée des pays en voie de développement et destinées à faire de ceux-ci des membres entiers de l'économie mondiale (il importe tout d'abord que leurs revenus soient assurés par des accords internationaux sur les matières premières); c) il faut une intense coopération internationale entre les grandes régions économiques actuelles et futures afin d'être en mesure de remédier à l'avance aux éventuels effets négatifs du régionalisme économique.

⁸⁸ Möller exprime la même opinion dans *op. cit.*, p. 139: «Trotz der Eignung zur Beeinflussung der Konjunkturpolitik spielt die Außenwirtschaftspolitik als konjunkturpolitisches Instrument keine große Rolle; es sei denn, die konjunkturpolitische Wirkung läßt sich mit einem im Zuge der Zeit liegenden Abbau von Handelsschranken erzielen. Die heute vorherrschenden nationalen Außenwirtschaftsordnungen in den westlichen Industrieländern verlangen gerade umgekehrt den Einsatz der Konjunkturpolitik mit nicht-außenwirtschaftlichen Instrumenten zur Sicherung des Zahlungsbilanzausgleichs.»

D. La politique des revenus

1. Définition et problèmes

a) Remarques générales

La politique des revenus est un des nouveaux instruments de politique conjoncturelle, dont nous nous proposons de discuter dans ce travail. Elle doit son existence à une évolution symptomatique pour les modifications de données économiques fondamentales intervenues depuis la crise économique mondiale; la tendance à la haute constante des prix qu'on peut qualifier de séculaire. Le fait de placer la politique des revenus parmi les instruments de politique conjoncturelle ne doit toutefois pas donner lieu à des malentendus. Nous sommes pleinement conscients que cet «instrument» n'est pas encore clairement défini et qu'il n'y a pas de théorie bien définie à ce sujet. Il importe donc de lire les considérations suivantes en tenant compte du fait que l'évolution est loin d'être close et que le besoin d'une politique des revenus est encore partiellement contestée, de même que les relations établies jusqu'à présent dans ce domaine.

L'OCDE, qui a le mérite de s'occuper de ces problèmes, a chargé un groupe d'étude d'établir quels sont les problèmes principaux et de lui en faire un rapport. Dans son premier rapport, publié fin 1962, ce groupe est arrivé, grâce à ses enquêtes et aux prises de position de différents pays membres, qui lui sont parvenues, à la définition pragmatique suivante de la politique des revenus, telle qu'elle est employée par la plupart des pays membres: «L'expression „politique des revenus“ [...] signifie que les pouvoirs publics doivent avoir une opinion sur les conditions dans lesquelles l'évolution des revenus peut être compatible avec leurs objectifs économiques et en particulier avec la stabilité des prix; elle signifie qu'il leur faut s'efforcer d'obtenir l'accord de l'opinion publique sur les principes qui devraient guider la progression des revenus; elle signifie enfin qu'ils doivent chercher à amener la population à respecter de son plein gré les principes directeurs ainsi formulés.»⁸⁹ La définition donnée de la sorte est très vaste et il n'en ressort pas grand-chose quant au contenu d'une telle politique. Nous avons, pour notre part, l'intention de donner un aperçu des différentes mesures entrant en ligne de compte, après avoir expliqué quelles sont les raisons pour lesquelles plusieurs milieux considèrent aujourd'hui une politique des revenus comme nécessaire.

Les autorités généralement compétentes pour la sauvegarde de la valeur de l'argent et la stabilité de l'économie ont suivi avec un déplaisir croissant la dévaluation monétaire qui s'est étendue au cours de ces dernières années à des pays de plus en plus nombreux⁹⁰. Comme, dans la plupart des pays, la politique des salaires est soustraite à l'influence des gouvernements et que les prix s'établissent sur le marché libre, les autorités publiques sont souvent contraintes de suivre impuissamment la dévaluation monétaire qui se poursuit à la suite de l'inflation entraînée par la hausse des coûts, et cela en dépit des mesures monétaires restric-

⁸⁹ OCDE, *Une politique d'équilibre des prix*, Paris, 1962, p. 23.

tives. Le moyen le plus efficace pour faire face à une telle situation est le blocage général des salaires et des prix, qui ne représente toutefois qu'une solution momentanée et doit souvent être accompagné d'énergiques mesures de correction afin d'être couronné de succès. Cet instrument, dont l'application n'entre en ligne de compte que dans une situation désespérée, est mal vu dans l'économie du marché, à raison d'ailleurs. Il s'agit donc de rechercher d'autres solutions laissant intacte dans une large mesure l'autonomie des partenaires sociaux en matière de tarifs et permettant néanmoins l'alignement des salaires et des prix sur des critères économiques globaux. C'est ici que peut intervenir la politique des revenus, même si elle comporte encore pour le moment de nombreux problèmes par suite du manque de recherches empiriques.

La politique des revenus cherche d'abord à se procurer des dossiers sur l'origine et la formation des revenus de tous genres. On se rend alors très rapidement compte d'une différence essentielle. Il se manifeste en effet que ce qu'on appelle les revenus salariaux (salaires et traitements) sont fixés en général par des pourparlers entre employeurs et employés, tandis que les revenus non salariaux (revenus des travailleurs indépendants, dividendes, intérêts, etc.) s'établissent d'une autre manière⁹⁵. La tâche de la politique des revenus ou des ef-

⁹⁰ *Evolution des prix à la consommation au cours de certaines périodes* (moyenne en pour-cent [91]).

Pays	1953-1958	1958-1961	1961/1962
France	4,0	4,3	5,4
Suède	3,5	1,4 ⁹²	2,7 ⁹²
Royaume-Uni	3,6	1,6	4,2 ⁹²
Norvège	3,4	1,7	5,4
Danemark ⁹³	2,8	2,3	6,6
Pays-Bas	3,3	1,7	3,6
Autriche	2,5	2,3	5,4
Irlande ⁹⁴	3,2	1,1	4,4
Italie	2,5	1,3	4,1
Allemagne	1,8	1,7	4,3
Etats-Unis	1,6	1,2	1,1
Canada	1,6	1,1	0,8
Belgique	1,6	0,9	1,7
Suisse	1,4	0,9	4,5

⁹¹ Moyennes annuelles des chiffres mensuels pour les périodes 1953-1958 et 1958-1961 et variation intervenue entre les sept premiers mois de 1961 et les sept premiers mois de 1962.

⁹² Chiffre corrigé de l'incidence des modifications apportées à la fiscalité indirecte. Il n'a pas été possible d'effectuer des corrections analogues pour les autres pays.

⁹³ Non compris les loyers. Pour la période 1961/62, moyennes des chiffres de janvier, avril et juillet.

⁹⁴ Pour la période 1961/62, moyenne des chiffres des deux premiers trimestres.

Source: *Bulletin de Statistiques Générales de l'OCDE*, cité dans *Une politique d'équilibre des prix*, op. cit., p. 12.

⁹⁵ *Une politique d'équilibre des prix*, op. cit., p. 24.

forts accomplis dans ce sens par les gouvernements est d'établir ce qu'on appelle des principes directeurs, auxquels les milieux responsables et déterminants des salariés et des entrepreneurs auraient à se conformer. Il ne faut toutefois pas que la politique des revenus s'isole. Elle doit, au contraire, comme le demandent également les autorités des Banques centrales soucieuses de la stabilité monétaire, être intégrée dans un plan d'ensemble de la politique conjoncturelle et une conception étendue de la politique économique⁹⁶. Les conditions d'une réussite de cette politique sont la collaboration active et l'intérêt du public, ainsi que la participation de tous les groupes sociaux et politiques compétents à l'élaboration d'une conception d'ensemble de la politique économique⁹⁷. Si cette participation fait défaut, il peut arriver que tous les efforts entrepris dans cette direction soient vains, ainsi que ce fut par exemple le cas en Grande-Bretagne lorsque le Trade Union Congress (Congrès syndical) se tint à l'écart en déclarant qu'il n'était pas intéressé à collaborer à l'élaboration de principes directeurs de la politique des revenus dans le cadre d'une conception de l'économie dans l'établissement de laquelle il n'avait rien eu à dire⁹⁸.

La politique des revenus est un instrument extrêmement délicat. Ainsi, le ministre français des finances, M. Giscard d'Estaing, a déclaré il n'y a pas trop longtemps que l'expérience de la planification française avait révélé que les problèmes de croissance de la production des biens – soit des questions relatives aux activités d'investissement et à la production dans les divers domaines de l'économie – pourraient être résolus de manière plus ou moins satisfaisante. Il a toutefois ajouté que le problème beaucoup plus ardu qui se posait à l'heure actuelle était celui de l'étude de l'attitude des êtres humains, et notamment les problèmes de la répartition des revenus, des prix et des salaires, ainsi que ceux de la formation de l'épargne individuelle et de l'emploi de celles-ci⁹⁹.

b) Principes directeurs pour les revenus salariaux

Il ressort de l'étude du rapport susmentionné de l'OCDE que les principes directeurs pour les revenus salariaux se limitent en général à une politique des salaires alignée sur le progrès de la productivité moyenne de l'économie. Pour respecter la condition susmentionnée, à savoir qu'il est nécessaire que ces principes directeurs soient compris et partagés par le public, il faut qu'ils soient rédigés d'une façon aisément compréhensible. Cette condition est remplie dans ce cas. En partant du principe qu'une tendance à la hausse des prix est inévitable lorsque l'augmentation moyenne des salaires est supérieure à l'accroissement moyen de la productivité, de nombreux gouvernements se sont mis à publier des estimations quantitatives des augmentations de la productivité comme points

⁹⁶ Conférence de M. O. Emminger, membre du Comité directeur de la Banque fédérale allemande, publiée dans le livre de Plitzko, *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle/Turbingue, 1964, p. 168.

⁹⁷ *Une politique d'équilibre des prix*, op. cit., p. 30.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 44s.

⁹⁹ Cité par Löffelholz von Colberg dans «Vorteile und Schwächen der französischen Wirtschaftsplanung», dans *Europa-Archiv*, livraison 14, 1962, p. 502.

de repère¹⁰⁰. Ainsi, la Banque fédérale allemande a estimé l'accroissement de la productivité en Allemagne occidentale en 1960 à 3-4 %, le premier ministre français a estimé celui de la France à 4 % en 1961, le gouvernement britannique a estimé celui de la Grande-Bretagne à 2-2,5 % en 1962¹⁰¹ et les « conseillers économiques » du président des Etats-Unis ont considéré comme supportables des augmentations de salaire en 1964 allant jusqu'à 3,2 %¹⁰². En général, les estimations du développement de la productivité sont calculées sur plusieurs années, afin d'éviter des controverses et de trop graves erreurs.

Le groupe d'étude reconnaît qu'il peut évidemment y avoir des variations par rapport au standard indiqué, par exemple en raison de la situation internationale de la concurrence, de modifications de la structure économique, etc. Si, toutefois, on admet trop fréquemment de telles exceptions, les principes directeurs perdent peu à peu leur validité aux yeux du public¹⁰³. Le groupe d'étude s'occupe en même temps de certaines objections faites contre la productivité en tant que critère. Il le fait toutefois de façon fort sommaire, et conclut par les termes suivants: « Pour le moment, il suffit de souligner que les autorités d'un pays peuvent d'autant plus habilement nuancer les principes directeurs relatifs aux salaires que ce pays a plus d'expérience de la politique des revenus et que son opinion publique est plus formée à ces questions. »¹⁰⁴ Voilà une preuve qui ne fait vraiment pas une impression bien scientifique...

Nous allons maintenant examiner d'un peu plus près les objections formulées par Bombach à l'égard d'une politique des salaires alignée sur la productivité¹⁰⁵. Bombach reconnaît les efforts fournis en vue de rendre objectives les luttes pour les salaires en alignant ceux-ci sur la productivité statistique du travail. Pour Bombach, le danger principal réside dans le fait que les secteurs de l'industrie dont les progrès de la productivité dépassent la moyenne peuvent atteindre de grandes augmentations de salaire et que, par conséquent, les autres branches, dans lesquelles le progrès de la productivité est plus modeste, ont tendance à s'aligner pour rétablir l'ancienne structure des revenus. Bombach indique en outre que les indices nécessaires pour une politique des salaires alignés sur la productivité, tels que le produit social nominal, l'index de l'emploi, l'indice des prix, etc., peuvent contenir des erreurs d'estimation et ne peuvent fréquemment pas être établis avec précision. Mais ce sont finalement les objections de principe qui sont décisives pour lui. Il considère l'idée qui est à la base de la théorie comme erronée et déclare: « Bindung des Reallohnes an die Arbeitsproduktivität garantiert nur im Ausnahmefall stabiles Preisniveau und ist auch hier nur im Ausnahmefall Vorbedingung für ein stabiles Preisniveau. »¹⁰⁶ D'après lui, l'er-

¹⁰⁰ *Une politique d'équilibre des prix*, op. cit., p. 25.

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 25.

¹⁰² « The U. S. Economy », dans *Time*, 18 septembre 1964, p. 11.

¹⁰³ *Une politique d'équilibre des prix*, op. cit., p. 29 ss.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 28.

¹⁰⁵ Bombach, *Wirtschaftswachstum und Stabilität*, op. cit., p. 74 ss.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 77.

reur réside dans le fait que «die relativen Anteile der einzelnen Nachfragekomponenten (Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt, Investitionsquote usw.) im Zeitablauf invariant sind, was für kein Land und keine Epoche zutrifft. Darüber hinaus aber wird impliziert, daß jeder zusätzlich verdiente Lohn unmittelbar und voll für Konsumzwecke wieder ausgegeben wird. Auch das trifft heute nicht mehr zu; und wo es noch ist, besteht kein Anlaß darauf aufzubauen, daß dies auch in alle Zukunft so sein muß»¹⁰⁷. — L'établissement de rapports entre les augmentations des salaires et l'accroissement de la productivité a été écarté il y a quelques années déjà par le Conseil scientifique du Ministère de l'économie de Bonn, qui a cité les arguments suivants: «Der Gedanke, die konjunkturellen Probleme der Lohnpolitik [...] nach dem einfachsten Rezept zu lösen, den jeweiligen Produktivitätsfortschritt in der Volkswirtschaft zwecks Sicherung des Absatzes der mehrerzeugten Produkte ausschließlich durch Lohnsteigerungen zu realisieren, ist abwegig. Denn erstens wäre es grundsätzlich sinnvoller, die erzielten Steigerungen des Sozialproduktes in breiter Streuung den Mitgliedern der Gesellschaft zugute kommen zu lassen (also z.B. auch den Beziehern von Sozialeinkommen) und nicht nur den unmittelbar daran Beteiligten, wie dies bei einer dem volkswirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt entsprechenden Preisniveausenkung geschehen würde. Zweitens können Erhöhungen des Sozialproduktes unabhängig von Produktivitätsfortschritten z.B. durch Veränderungen der «terms of trade», durch Erweiterungsinvestitionen, bei denen die Beschäftigung stärker als das Arbeitsangebot zunimmt, usw. eintreten; den Regeln der Marktwirtschaft entsprechend finden dann Lohnsteigerungen statt.»¹⁰⁸

Ce sont là en effet des objections de poids. Ils mènent toutefois immédiatement à une question: En quoi doivent alors consister à l'avenir les principes directeurs de la politique des revenus pour les revenus salariaux? Il faut se rappeler ici le but final de la politique des revenus, qui consiste, d'une part, à appuyer les efforts entrepris en vue de maintenir la stabilité monétaire et, d'autre part, à répartir les revenus d'une manière équitable. Bombach rejette l'idée que la politique des salaires soit seule responsable du maintien de la stabilité des prix¹⁰⁹. Sans une politique des salaires judicieuse, la stabilité des prix est sans doute un objectif irréalisable, mais elle est néanmoins une tâche de l'économie tout entière. En vue de résoudre le problème fondamental dont il est question ici et qui est celui de l'antinomie apparente entre la croissance, la stabilité des prix et la répartition équitable des revenus, Bombach propose une solution élégante, qui est si convaincante qu'on ne peut qu'être étonné qu'elle n'ait pas encore trouvé la considération qu'elle mérite. Partant de la discrépance manifeste aujourd'hui en maint endroit entre les investissements nécessaires à la croissance et l'épargne volontaire, Bombach demande que les salariés fassent de plus gran-

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, *Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung*, Bonn, juillet 1956, p. 25 s.

¹⁰⁹ Bombach, *op. cit.*, p. 78 s.

des économies¹¹⁰. En effet, si les salariés se décident à économiser une partie de leurs traitements supplémentaires, les salaires réels peuvent augmenter dans une plus forte proportion que la production sans pour autant mettre la stabilité des prix en danger. De cette manière, des taux d'investissement élevés et par conséquent une croissance rapide peuvent être assurés tout en ayant des prix stables. Ainsi – et ceci est important pour les objectifs généraux de la politique économique – on obtient en même temps une répartition des revenus plus favorable pour les ouvriers et on évite une concentration excessive de la fortune. C'est ici que doivent intervenir les mesures fiscales destinées à promouvoir l'épargne chez les personnes à revenus modestes et que les syndicats disposent d'un champ d'activité où, conscients de leurs responsabilités en tant l'un des piliers de la société moderne, ils peuvent indiquer à leurs membres la voie vers une part plus grande du revenu global et vers une attitude plus juste sur le plan de la politique de conjoncture et de croissance.

c) Principes directeurs pour les revenus non salariaux

Le groupe d'étude susmentionné de l'OCDE a rédigé récemment un deuxième rapport, dans lequel il s'occupe des revenus non salariaux¹¹¹. Ce rapport indique les motifs suivants pour une politique des profits et autres revenus non salariaux: «On soutient tout d'abord que l'évolution des profits et autres revenus non salariaux est un facteur important dans la hausse des prix, soit isolément, soit à l'appui ou en relais d'une hausse des salaires. En second lieu, on juge souhaitable, pour des raisons politiques et sociales plus générales, que la politique des salaires soit complétée par une politique symétrique visant les autres catégories de revenus.»¹¹² Il n'est pas prouvé de manière convaincante que l'évolution des profits et autres revenus représente vraiment un facteur aussi important pour l'évolution des prix. Dans une autre étude, faite par l'OECE sur le problème de la hausse des prix, étude citée également dans le rapport de l'OCDE, les experts arrivent aux conclusions suivantes: «Nous sommes cependant portés à penser, par une étude de la documentation disponible et un examen de l'évolution des prix par branche d'industrie, que ce facteur (les efforts que déploient les producteurs en vue d'accroître les marges de bénéfice) n'a pas joué un rôle important dans les hausses des prix qui se sont produites depuis 1952 dans l'ensemble des industries européennes.»¹¹³ Le deuxième rapport du groupe d'étude renonce d'ailleurs à prendre une position définitive au sujet de ces questions. Il relève toutefois que bien que la concurrence soit une caractéristique commune de toutes les économies occidentales, il y a divers secteurs où elle ne fonctionne pas entièrement et dans lesquels les prix sont fixés par les producteurs d'une manière unilatérale. Il semble donc que notamment dans les branches protégées, les augmentations du prix de revient sont immédia-

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 83 ss.

¹¹¹ OCDE (Comité de politique économique), *Deuxième rapport sur une politique d'équilibre des prix: Le problème des profits et autres revenus non salariaux*, Paris, 1964.

¹¹² *Ibid.*, p. 7.

tement mis à la charge des consommateurs, tandis que ceux-ci ne profitent que tardivement ou pas du tout des économies réalisées ¹¹⁴.

Le rapport mentionne ensuite trois types de mesures qui théoriquement pourraient être prises pour agir sur les profits et autres revenus non salariaux ¹¹⁵. Il faut placer en premier lieu les instruments financiers et monétaires généraux, au moyen desquels on peut influencer le volume de la demande. Il s'y ajoute des instruments spéciaux qui peuvent être utilisés pour augmenter la mobilité des facteurs productifs et de la concurrence. Deuxièmement, une véritable politique des prix, entre en ligne de compte comme instrument complémentaire de la politique des salaires, surtout dans les domaines où la compétition est insuffisante. En raison des multiples difficultés d'une intervention efficace dans la formation des prix, il peut troisièmement, être indiqué de formuler une politique des revenus, soit en termes de profits totaux et de montants globaux d'autres catégories de revenus primaires, soit en termes de revenus personnels classés par catégories.

Nous ne tenons pas à nous étendre ici sur les premiers instruments, que nous supposons être connus et qui ne posent d'ailleurs pas de grands problèmes. En revanche, les mesures proposées par le groupe d'étude dans le domaine de la politique des prix nous paraissent nécessiter quelques remarques. En raison de la meilleure intelligibilité d'une politique exprimée en termes de prix et de la compréhensibilité plus aisée de modifications des prix par rapport à des modifications des profits, la plupart des pays préfèrent la politique des prix à la politique des revenus non salariaux. Les mesures prises varient dans leur intensité, allant de contrôles des prix directs jusqu'à l'intervention du type convaincant de la part d'autorités gouvernementales principales ou auxiliaires. Bien que la majorité des pays occidentaux aient remplacé presque toutes leurs mesures de contrôle remontant à la dernière guerre par des mesures de surveillance des prix et ne maintiennent des réglementations que dans certains secteurs où prévaut l'intérêt public, il y a encore deux exceptions importantes: la Norvège et les Pays-Bas. Pour pouvoir nous faire une idée de la nature des interventions qu'on y pratique, nous allons résumer en quelques phrases la politique poursuivie par les Pays-Bas.

Pour ce, nous tirons le passage suivant du rapport susmentionné: « Aux Pays-Bas, la politique des prix est considérée comme l'un des instruments normaux servant à mettre en œuvre la politique économique générale, et l'on table particulièrement sur elle en période de forte demande. Elle est étroitement coordonnée avec la politique des salaires et son but principal est d'empêcher le déclenchement d'une course entre les salaires et les prix; elle vise en outre à faire en sorte que l'évolution des profits ne devienne pas une cause autonome d'inflation. Des règles générales, propres à assurer une évolution satisfaisante des prix, sont fixées après des rencontres organisées à intervalles réguliers avec les représen-

¹¹³ OECE, *Le problème des hausses des prix*, Paris, 1961, p. 75.

¹¹⁴ *Deuxième rapport...*, p. 9.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 12.

tants du monde des affaires. L'application de ces règles repose à la fois sur une procédure de notification préalable des hausses de prix et sur des consultations approfondies entre les entreprises et le ministère des Affaires économiques, qui s'efforce par ce biais d'obtenir des baisses dans les branches où la productivité s'accroît à un rythme rapide. Aux termes de la Loi sur les Prix, le gouvernement est habilité à imposer des prix plafonds, mais il parvient dans la plupart des cas à s'assurer du libre concours des intéressés.»¹¹⁶

Ainsi que nous montre ce paragraphe – et une étude de la réglementation correspondante en Norvège ne ferait que renforcer cette impression –, il y a aujourd'hui encore dans des pays occidentaux dont le type d'économie est en général considéré comme faisant partie des économies du marché, de considérables possibilités d'intervention des organes gouvernementaux, même en période normale. Sans rien ajouter pour le moment, nous reproduisons ici un avertissement qui se trouve dans le rapport du groupe d'étude: «Pour donner à la politique des prix l'efficacité volue, on peut se trouver amené à intervenir profondément dans le mécanisme du marché.»¹¹⁷

Considérons maintenant le troisième type de mesures: l'action directe sur les revenus non salariaux. En Grande-Bretagne et en France notamment, on semble penser – selon le rapport de l'OCDE – que les possibilités d'intervention dans l'établissement des prix mentionnées jusqu'à présent ne suffisaient plus et qu'il serait souhaitable d'appliquer une politique qui se rapporte directement aux profits et aux revenus non salariaux. Ces vues sont toutefois récentes et «les discussions sur le meilleur moyen de formuler et d'appliquer une telle politique sont encore peu avancées»¹¹⁸. Un passage du mémorandum sur ce sujet, que le gouvernement français a fait parvenir au groupe d'étude montre cependant à quoi il faut s'attendre dans le concret: «Dans un pays doté, comme l'est la France, d'un plan de développement fixant pour l'ensemble de l'économie et pour les principales branches d'activité des objectifs de production, de consommation, d'investissement et de commerce extérieur, la politique des revenus doit presque fatalement être conçue de la manière la plus complète, et l'action du gouvernement s'engager à tous les niveaux.»¹¹⁹

Parmi les instruments proposés, il y a, par exemple, la limitation par la loi des versements de dividendes, telle qu'elle a été pratiquée par quelques pays peu après la guerre et est réapparue récemment dans le plan de stabilisation du gouvernement danois de l'année 1963¹²⁰. Les graves objections qu'on peut y faire ont toutefois été mentionnées au même endroit par le groupe d'étude. Pour montrer que toute la situation est en pleine évolution et qu'il faudra à l'avenir compter sur toute une série de nouvelles propositions d'une grande portée, le rapport mentionne une proposition parue dans l'*Economist* du 28 septembre

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 23 s.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 16.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 26.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 31 s.

1963, selon laquelle il faudrait donner aux salariés de nouvelles garanties suffisantes quant à l'évolution des autres revenus. Il est toutefois permis d'être sceptique au sujet des possibilités de réalisation de la proposition citée ici : « Il s'agirait d'établir, sur les revenus perçus sous forme de dividendes, un impôt personnel qui varierait automatiquement selon que la masse des dividendes distribués s'accroîtrait plus ou moins vite que la masse des revenus salariaux, de façon qu'après paiement de l'impôt l'une ou l'autre augmentent à peu près au même rythme. »¹²¹

L'intention de ces considérations était de donner un certain aperçu des mesures préconisées aujourd'hui sous le nom de « politique des revenus ». Nous allons maintenant tenter de présenter un jugement personnel de ces propositions, du moins dans la mesure où c'est possible aujourd'hui déjà.

2. Appréciation des propositions concernant la politique des revenus

Le jugement qui va suivre ne saurait prétendre être complet, de même d'ailleurs que la tentative précédente de montrer les principaux aspects d'une politique des revenus. Une étude détaillée de tous ces aspects serait fort souhaitable, tant du point de vue scientifique que de celui de la politique économique; il impliquerait toutefois l'existence d'importantes analyses quantitatives, auxquelles il faudrait encore avoir accès. Or, ce n'est pas le cas. Il est en outre vraisemblable que les expériences faites jusqu'à présent au moyen de l'instrument de la politique des revenus ne suffisent aucunement à permettre de tirer des conclusions définitives.

En ce qui concerne la politique des salaires, nous sommes en principe d'accord avec les objections faites par Bombach. Il nous faut toutefois souligner que nous considérons néanmoins la poursuite de discussions objectives sur la politique des salaires comme nécessaire et importante. Or cela requiert certains indicateurs quantitatifs. Le calcul approximativement exact du progrès de la productivité de l'économie publique peut jouer ici le rôle d'un auxiliaire parmi d'autres. Ce rôle lui est attribué par la commission d'experts de l'OECE¹²². On a toutefois en outre besoin d'une façon plus étendue de considérer le problème. Le Conseil scientifique du Ministère de l'économie publique de l'Allemagne fédérale a souligné l'importance de la comptabilité nationale dans ce domaine : « Ein unentbehrliches Mittel zu der geforderten Koordinierung (zwischen den Maßnahmen der staatlichen Konjunkturpolitik und denjenigen der Sozialpartner) sind volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Das weiter unten vom Beirat vorgeschlagene ‚Wirtschaftsprogramm‘ der Regierung mit der ihm beigefügten prospektiven volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie die vom Statistischen Bundesamt jährlich erarbeiteten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen über abgelaufene Zeiträume bieten den Sozialpartnern neuartiges Material, aus dem sie die Aus-

¹²¹ *Ibid.*, p. 31 s.

¹²² OECE, *Le problème des hausses des prix*, op. cit., p. 62.

wirkungen ihrer geplanten lohnpolitischen Maßnahmen auf den volkswirtschaftlichen Gesamtprozeß und die daraus folgenden Rückwirkungen auf sich selbst abschätzen können. Sie gewinnen daraus zusätzliche Anhaltspunkte zur Klärung ihrer Absichten in bezug auf das gesamte Lohnniveau, in bezug auf die Teillohnlevels verschiedener (branchenmäßiger und regionaler) Arbeitsmärkte sowie in bezug auf erstrebte Änderungen im Aufbau der Lohnpyramide und in der Länge der Arbeitszeiten.»¹²³ Il faut que le but de ces efforts soit d'arriver à des conclusions dans le cadre d'une conception d'ensemble de la politique conjoncturelle et économique et en tenant compte des indicateurs jouant un rôle dans le cas traité. Ces conclusions doivent avoir pour les participants directs et pour le public le sens de normes aussi intelligibles et objectives que possible. Nous doutons que soit en outre nécessaire pour cela la création d'un « Conseil national des salaires », ainsi que cela a été proposé et en partie réalisé dans différents pays¹²⁴. Nous pouvons, en revanche, nous imaginer que ces affaires soient discutées dans le cadre d'un organisme consultatif traitant les questions relatives à l'ensemble de l'économie. Nous reviendrons ailleurs sur cette question d'une manière plus approfondie. Si, pour des raisons politiques ou autres, des augmentations de salaires inadmissibles en elles-mêmes ne peuvent être évitées dans l'un ou l'autre cas, il faudrait prendre en même temps et sans tarder des mesures adéquates afin qu'au moins une partie des revenus supplémentaires soit mise de côté sous forme d'épargne, selon la proposition de Bombach que nous avons citée plus haut.

Pour ce qui est des mesures proposées pour les revenus non salariaux, ce sont surtout les perspectives d'interventions plus ou moins permanentes dans le mécanisme des prix qui nous donnent à réfléchir. Il est permis de se demander, par exemple, dans quelle mesure le droit d'intervention général du gouvernement néerlandais est encore compatible avec une décision de principe de politique économique en faveur du mécanisme des prix en tant que régulateur suprême sur les marchés de l'économie privée. Nous ne pouvons enfin plus faire concorder les interventions directes proposées sur les politiques des profits, des dividendes, etc., des entreprises avec un système essentiellement du type de l'économie du marché. On se trouverait ainsi déjà, d'après nous, dans le domaine d'une économie collectiviste.

Ce qui nous semble être des raisons en principe fondées pour les revendications d'une politique des revenus est le fait qu'on s'est rendu compte des vastes répercussions émanant de hausses des salaires injustifiées, le même traitement des différents types de revenus, nécessaire du point de vue de l'égalité, et la conviction que l'inflation par les coûts provient en partie de l'évolution des prix dans ces branches, dans lesquelles les prix peuvent être établis par les producteurs. Nous ne contestons pas non plus la nécessité d'une intervention accrue d'organismes gouvernementaux dans ce domaine en cas de mouvements des prix auto-

¹²³ Expertise du Conseil scientifique du Ministère de l'économie publique de l'Allemagne fédérale, *op. cit.*, p. 25.

¹²⁴ Même opinion, Bombach, *op. cit.*, p. 80.

nomes indésirables du point de vue de la conjoncture. Lors du choix des instruments, il importe toutefois de demeurer conscient des relations existant entre l'ordre économique et les mesures de politique économique. Ainsi, nous pensons, par exemple, que la politique fiscale moderne dispose de suffisamment de points d'intervention pour s'attaquer aux profits excessifs considérés comme injustifiés pour des raisons sociales ou économiques. Nous pensons également qu'il faut justement à cet égard accorder une importance plus grande à toutes les mesures tendant à augmenter la mobilité des ressources productives et à intensifier la concurrence, car ces mesures contribuent d'une manière conforme au marché à maintenir les marges des profits dans un cadre acceptable. Nous sommes à cet égard du même avis que le groupe d'étude lorsqu'il déclare: «L'importance de cette catégorie de mesure est évidente; en fait, plus elles sont efficaces, moins il est nécessaire de recourir aux interventions de caractère plus restrictif (contrôles des prix, actions visant directement les revenus non salariaux).»¹²⁵ Mais il nous semble aussi que l'activité permanente dans le secteur de la surveillance des prix, soit par des organismes gouvernementaux, soit par des instituts privés testant les marchandises, aurait déjà un effet préventif considérable sur des augmentations injustifiées des marges de bénéfice qui seraient envisagées. Nous craignons toutefois que certaines mesures d'une trop grande portée influençant les prix et les profits d'une manière directe n'entraînent des conséquences graves et profondes pour l'efficacité et l'avenir de l'ensemble de notre système économique qui, dans une large mesure, est fondé sur l'initiative privée et l'acceptation des risques. Cette possibilité est d'ailleurs reconnue jusqu'à un certain degré par le groupe d'étude¹²⁶.

La question principale dans ces considérations de politique des revenus, comme d'ailleurs de nos jours en général dans le domaine de la politique conjoncturelle, est la suivante: «Comment peut-on, dans le cadre d'une société démocratique, amener les individus et les groupes d'individus à donner plus de poids aux considérations fondées sur l'intérêt général?» Ainsi que l'a déjà exprimé le premier rapport du groupe d'étude, «dans notre type de société, le succès d'une politique nationale des revenus dépend en définitive de la bonne volonté et de la coopération de tous les intéressés.»¹²⁷ Une des tâches principales d'une politique nationale des revenus devrait être de créer cette volonté de coopération et la compréhension que celle-ci implique.

¹²⁵ *Deuxième rapport...*, p. 13. On trouvera aux pages 33ss. du rapport mentionné les considérations du groupe d'étude sur les problèmes de la politique des revenus.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 45.

¹²⁷ *Une politique d'équilibre des prix*, *op. cit.*, p. 51.

3. Possibilités de la coopération internationale dans le domaine de la politique des revenus

Ainsi qu'il ressort des enquêtes de l'OCDE, la coopération internationale au degré de l'information dans un domaine aussi controversé est dans l'intérêt de tous les participants. D'une part, elle donne à ceux qui y sont favorables la possibilité d'exposer les expériences qu'ils ont faites, de les comparer à celles d'autres pays et de transmettre au moins des impulsions théoriques à ceux dont l'attitude est négative. La coopération permet, d'autre part, à ceux-ci d'étayer leurs objections non seulement par des arguments théoriques mais aussi par des exemples concrets. De cette confrontation des opinions devraient en fin de compte résulter des conclusions plus précieuses pour les participants que s'ils s'étaient tenus à l'écart en campant sur leurs positions respectives.

Conformément à la nature du problème, il ne faut pas s'attendre à ce qu'une telle coopération donne des résultats rapides et spectaculaires. On peut compter sur des résultats concrets lorsque la coopération ne se limite pas à des séances périodiques ou occasionnelles, mais que sont constituées des commissions chargées d'examiner certains groupes de problèmes sous tous leurs aspects et que la confrontation des opinions se poursuit alors sur la base des vues acquises de la sorte.

On ne peut, d'après nous, procéder à l'intensification de la coopération dans ce domaine aussi que lorsque les états participants visent à une union économique plus étroite et sont ainsi contraints de coordonner leurs politiques des prix et des salaires afin que les situations de concurrence des différents pays n'évoluent pas de façon inégale. Comme il existe, ainsi que nous avons indiqué, des possibilités de se rapprocher des objectifs visés par la politique des revenus sans que soit déséquilibré le mécanisme des prix et que les diverses entreprises doivent être entravées par des interventions directes de la part de l'Etat, il devrait être possible de trouver dans le cadre d'une coordination fonctionnelle une synthèse entre les pays en faveur d'une rigoureuse politique des revenus et ceux qui préfèrent une politique plus générale.

En ce qui concerne les niveaux de la coopération internationale, ce sont sans doute les niveaux régional et multilatéral qui entrent en ligne de compte pour la coopération au degré de l'information dans le domaine de la politique des revenus. Une coordination fonctionnelle nous paraît prometteuse au niveau régional. En revanche, une coopération de n'importe quel degré d'intensité au niveau interrégional nous paraît encore prématurée et ne sera sans doute actuelle que lorsque différents groupements régionaux auront atteint un degré de développement analogue et que, à la suite de considération de politique de la concurrence, une évolution parallèle des niveaux des prix et des salaires semblera souhaitable.

Nous pouvons donc résumer les principales conclusions de ce chapitre de la manière suivante:

- 1° Bien que, pour ce qui est de ses objectifs et des instruments proposés pour les atteindre, la politique des revenus fasse actuellement en théorie et dans la pratique l'objet de discussions et de controverses, il ressort de nos considérations, compte tenu des restrictions formulées antérieurement, qu'il y a cer-

taines données qui font paraître nécessaire en principe de poursuivre une politique nationale des revenus, notamment pour des raisons de stabilité monétaire.

- 2° Les principaux objectifs de la politique des revenus sont les hausses des prix autonomes (c'est-à-dire non déterminées par le mécanisme du marché) provenant de hausses injustifiées des salaires et des revenus non salariaux. Or, ce qui est considéré comme justifié et injustifié est controversé. La question concernant la sûreté de certains indicateurs proposés comme échelles a montré que seule une considération fondée sur une conception d'ensemble de politique conjoncturelle et économique s'appuyant sur des études statistiques rétrospectives et prospectives approfondies, ainsi que la volonté active de coopération des partenaires sociaux, de l'Etat et du grand public, peuvent assurer le succès d'une politique des revenus.
- 3° Lors du choix des instruments, il faut tenir compte des rapports entre l'ordre et le style économiques, afin qu'il ne résulte pas du choix des instruments une modification non intentionnelle de l'ordre économique.
- 4° Il résulte de la nature de la politique des revenus, qui a aujourd'hui des adeptes et des adversaires résolus dans les pays industrialisés de l'Occident, une certaine restriction des possibilités de coopération internationale. La politique des revenus semble avoir le plus de chances de succès dans le cadre d'une coopération régionale, à condition que les pays qui y participent visent à la création d'une union économique à long terme, car ils sont alors contraints pour des raisons de politique de concurrence d'aspirer à une évolution uniforme de leurs niveaux des prix et des salaires. Lors d'une coopération au degré de l'information, il faut s'attendre pour la coopération des pays participants moins à des résultats concrets qu'à certains progrès dans la connaissance de la nature de la formation et de l'utilisation des revenus.

E. La politique de la main-d'œuvre

1. Le contenu d'une politique moderne de la main-d'œuvre

Si nous ne tenons pas compte des questions de la politique des salaires traitées dans le chapitre précédent, le but principal de la politique de la main-d'œuvre doit être d'agir sur le marché du travail afin que celui-ci soit en mesure de répondre aux besoins croissants et changeants de l'économie moderne. La politique de la main-d'œuvre est donc peut-être moins un instrument de politique conjoncturelle que de politique de croissance.

Certaines directives de l'Etat s'imposent toutefois pour la politique des salaires, et cela non seulement à la suite de considérations sur le plan de la politique des revenus. Ce qui a sans doute incité de nombreux gouvernements à exercer leur influence dans ce domaine est le fait que depuis quelque temps les lois du

marché ont cessé de jouer un rôle régulateur entre l'offre et la demande de main-d'œuvre. Dans l'économie américaine, il faut en chercher la cause dans la position extrêmement forte des syndicats qui ont, par exemple, réussi dans certains secteurs de l'industrie à obtenir des augmentations de salaire même en période de récession. En Europe, il faut en rechercher les causes ailleurs. Dans la plupart des cas, le réservoir national de main-d'œuvre est tout simplement épuisé et on ne peut recruter de la main-d'œuvre supplémentaire que dans les groupes de la population qui normalement n'interviennent plus ou pas encore dans le processus actif de l'économie. Une autre possibilité est l'emploi de la main-d'œuvre féminine dans une plus large mesure. Mais il peut y avoir des conséquences indésirables s'il s'agit de femmes mariées. Il reste enfin la possibilité d'adopter une politique d'immigration plus libérale. Mais, ainsi que le montre par exemple la situation actuelle de la Suisse, elle a également ses limites, qui ne peuvent être dépassées sans entraîner de graves conséquences.

A l'encontre d'autrefois où la tâche principale de la politique de la main-d'œuvre consistait en l'organisation de l'assistance publique et privée aux chômeurs¹²⁸, sa tâche principale est aujourd'hui de mettre à la disposition de l'économie la main-d'œuvre dont celle-ci a besoin, dans la quantité et la qualité requises¹²⁹. Pour cela, il faut développer le service d'orientation professionnelle, assurer la formation de la main-d'œuvre nécessaire et éventuellement réadapter la main-d'œuvre qui tient compte de la croissance? L'OCDE accomplit ici certaines branches. L'intégration des chômeurs conserve naturellement toute son importance dans les pays à taux de chômeurs élevé, sans tenir compte des pays en voie de développement, dont le problème est de créer des emplois supplémentaires.

Dans les pays industrialisés, le problème principal est toutefois de se procurer de la main-d'œuvre. Mais quelle est la forme que doit revêtir une politique de la main-d'œuvre qui tienne compte de la croissance? L'OCDE accomplit ici aussi un travail de pionnier dans un certain sens en concentrant les expériences des pays qui en font partie et en ouvrant la discussion à ce sujet. Ainsi, nous tirons d'un rapport les considérations suivantes sur le contenu d'une politique moderne de la main-d'œuvre¹³⁰:

¹²⁸ Willeke fait plusieurs fois mention de cette tâche dans sa contribution intitulée «Arbeitsmarkt», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 1^{er} vol., p. 321 ss. Cf. la bibliographie qui se trouve à la fin de cet article.

¹²⁹ «Beaucoup de gouvernements se sont préoccupés d'avoir une politique de main-d'œuvre en ayant d'abord l'esprit des considérations sociales; ils prennent conscience de plus en plus de l'importance qu'une politique de main-d'œuvre efficace peut avoir du point de vue de la croissance économique. On se pose dans tous les pays le problème de procurer une formation de base adéquate et aussi d'assurer la reconversion des travailleurs dont la spécialité se trouve frappée par l'obsolescence de certaines techniques.» Cf. OCED (Comité de politique économique), *Croissance et politique économique, 1^{re} partie, Rapport général*, Paris, juin 1964, p. 14. Voir également OCDE, *Une politique de main-d'œuvre comme moyen de promouvoir la croissance économique*, doc. C (64) 48, Paris, 1964.

¹³⁰ «Une politique active de main-d'œuvre dans la prospérité ou la récession», dans *l'Observateur de l'OCDE*, n° 11, 1964.

Au premier rang figure la transformation et l'élargissement du rôle des services de l'emploi. A l'encontre de la situation actuelle, où ces offices sont surtout au service de la main-d'œuvre non qualifiée et des chômeurs, leurs tâches futures devront comprendre la détermination des besoins de la formation, la collaboration étroite avec l'industrie (pour la planification des licenciements prévus à la suite, par exemple, de l'automatisation et pour repourvoir les places devenant vacantes), ainsi que l'administration des programmes établis en vue d'accroître la mobilité de la main-d'œuvre.

Il existe aujourd'hui une quantité de possibilités non utilisées dans le domaine de l'instruction des adultes. Outre le besoin, qui se manifeste en maint endroit, d'acquérir des connaissances qu'on n'a pas pu ou voulu acquérir à l'âge de la scolarité, la constatation suivante du rapport revêt une grande importance: «Il est vraisemblable qu'une proportion croissante de la population sera obligée, au cours de sa vie active, de changer de métier au fur et à mesure de l'évolution des techniques.»¹³¹ Mais la société est ainsi placée devant de nouvelles tâches et dépenses supplémentaires, car les personnes affectées par ces changements, ainsi que leurs familles, doivent être soutenues financièrement durant la période de recyclage.

Il faut en outre prendre des mesures spéciales en vue de faciliter la mobilité géographique de la main-d'œuvre. Il s'agit, d'une part, d'accorder aux familles disposées à changer de lieu de domicile des allocations de déménagement (ainsi que c'est déjà le cas en Suède, par exemple). Il faut, d'autre part, assister ces mêmes personnes à leur nouveau domicile afin qu'elles s'adaptent vite à leurs nouveaux milieux (mesures d'acclimatation). Ces mesures sont particulièrement importantes lorsque ces personnes arrivent dans un milieu qui est complètement différent de celui où elles vivaient auparavant (population paysanne). Il faut enfin tenir compte des besoins de logements, c'est-à-dire qu'il ne faut pas que les changements de domicile entraînent des tensions sur le marché des logements.

Une autre tâche mentionnée par le rapport de l'OCDE dans le cadre de la politique de la main-d'œuvre est la nécessité de faciliter systématiquement l'implantation de nouvelles industries dans les régions retardées. Nous reconnaissons l'effet de telles mesures sur le plan de la politique de la main-d'œuvre. Il faut évidemment s'en réjouir, car elles permettent un développement organique des communautés existant déjà et évitent que des unités sociales traditionnelles ne se brisent. Ces mesures font plutôt partie, d'après nous, d'un plan de développement interne, qui, outre la politique de la main-d'œuvre, doit encore comprendre des points d'un plan national de l'aménagement du territoire, de la politique générale, etc.

Une autre catégorie de mesures porte sur les groupes de la population que l'OCDE qualifie de groupes marginaux. Ces personnes (invalides, retraités, ménagères, jusqu'à un certain degré) ne peuvent souvent obtenir aujourd'hui que des emplois temporaires. Par des mesures appropriées de réadaptation, de recyclage et d'aménagement du travail, elles peuvent toutefois, elles aussi, être réintégrées dans le processus du travail pour une période prolongée.

¹³¹ *Ibid.*, p. 9.

Il s'agit, enfin, d'être d'une manière générale en mesure de faire face le plus efficacement possible à d'éventuels déséquilibres partiels ou totaux de l'emploi. Le rapport indique que des mesures de l'Etat en vue de créer des emplois ne peuvent être mises en vigueur sans tarder que si elles ont été préparées avec minutie. A propos du chômage partiel, nous rappelons les mesures prises par l'Allemagne fédérale et le Canada, qui ont lutté avec succès contre le chômage saisonnier dans la construction, entre autre en subventionnant le travail hivernal. De telles subventions sont à tout égard préférables à de simples allocations de chômage, pour lesquelles il n'y a en fin de compte aucune contrevaletur.

Ce rapport de l'OCDE nous a donné une bonne idée de la diversité et de la portée de la politique moderne de la main-d'œuvre. Mais il nous faut souligner une nouvelle fois combien il est important de procéder d'une façon méthodique et rationnelle. C'est pourquoi une étude centrale des principales questions d'une économie nous paraît indispensable¹³². Afin de pouvoir se faire une idée des besoins de main-d'œuvre de l'industrie au cours des prochaines années et de déterminer le nombre approximatif de licenciements à la suite de l'automatisation et de la régression dans certaines branches, etc., il est indispensable de se faire une image de la nature des conditions futures, ne serait-ce que sous une forme rudimentaire. Nous signalons en passant que par des projections avec des variantes minima et maxima on évite de grosses erreurs d'estimation et on facilite la préparation des moyens nécessaires, centres scolaires, personnel enseignant, etc. Nous reviendrons sur ces questions au cours du chapitre suivant.

2. La coopération internationale dans le domaine de la politique de la main-d'œuvre

La nécessité d'une coopération internationale accrue nous paraît incontestable en raison du fait qu'il y a aujourd'hui environ un million de travailleurs étrangers en Allemagne fédérale et presque autant en Suisse, pour ne citer que deux exemples. Tant la CEE que l'AELE prévoient pour le proche avenir la libre circulation pour la plupart des catégories professionnelles. C'est pourquoi nous ne risquons guère de nous tromper en supposant que la situation actuelle ne représente que le début d'une évolution beaucoup plus poussée.

La coopération informatrice au niveau régional, interrégional et multilatéral-mondial ne devrait pas, d'après nous, être entravée par des obstacles sérieux. Au contraire! Aujourd'hui où l'emploi de main-d'œuvre yougoslave, espagnole, portugaise, turque, etc., est devenu une réalité dans les pays d'Europe occidentale, où est envisagé l'engagement de travailleurs nord-africains et où des chômeurs américains ont trouvé de l'occupation dans l'industrie automobile suédoise, il nous semble qu'une coopération aussi vaste que possible en vue de résoudre tous les problèmes se rapportant à ces migrations et dans l'intérêt le plus propre de tout gouvernement national qui connaît de tels problèmes. Il s'agit,

¹³² *Ibid.*, p. 8.

d'une part, d'éviter la formation d'un nouvel « esclavage », même si celui-ci est infiniment plus humain, qui pourrait provenir de l'immigration de milliers de travailleurs bon marché de régions en voie de développement. D'autre part, il faut, pour des raisons sociales, culturelles et de politique nationale maintenir une certaine proportion entre indigènes et immigrés. Il y a en outre des questions d'assimilation, de naturalisation, etc., qui doivent faire l'objet d'accords internationaux. Le domaine de l'aide aux pays en voie de développement est également affecté si des personnes de pays en voie de développement passent des périodes de formation ou de perfectionnement dans des fabriques ou des écoles de nations industrialisées. C'est précisément ici que les besoins devraient être déterminés par des entretiens mutuels d'information, afin d'éviter des parallélismes et des mesures irrationnelles.

En raison des problèmes causés par la libre circulation de la main-d'œuvre au sein des groupements régionaux, la nécessité d'une coordination fonctionnelle des politiques de la main-d'œuvre des états membres est évidente. Cette coordination ne devrait pas rencontrer de grandes difficultés, à notre avis, chacun des états participants étant vivement intéressé à obtenir un traitement uniforme des matières de politique sociale. En effet, si un tel règlement uniforme fait défaut, il pourrait s'ensuivre des disproportions qui seraient à même de détériorer la situation de concurrence du pays. Au cas où un groupement régional aspire à un développement harmonieux de la région économique tout entière du groupe, comme c'est le cas dans la CEE, par exemple, seule une politique de développement interne coordonnée, comprenant une politique coordonnée de la main-d'œuvre, peut assurer une croissance régulière. Les relations deviennent manifestes dans le cas susmentionné de la promotion de régions retardées, pour lesquelles s'ouvrent de nouveaux aspects dans la perspective de la libre circulation. Ainsi, l'émigration de la population de ces régions peut, par exemple, être freinée par l'implantation de nouvelles industries. On peut, d'autre part, en venir à la conclusion que, pour des raisons objectives, l'industrialisation de cette région n'entre pas en ligne de compte. Il peut alors apparaître indiqué de donner à ses habitants (évidemment uniquement sur une base facultative) la possibilité de s'installer dans une autre région, éventuellement sous-développée elle aussi, où règnent des conditions sociales identiques et où des places de travail, des logements, des écoles, etc., créés avec l'aide de l'Etat, offrent une existence plus aisée aux personnes qui consentent à s'installer ailleurs. Mais afin que ces mesures aillent de pair avec les besoins économiques à long terme, il faut qu'elles soient harmonisées dans les pays membres des groupements économiques. La voie vers une fusion institutionnelle de la politique de la main-d'œuvre est sans doute tracée dans le cadre d'une concentration accrue de la souveraineté économique et politique au sein de la communauté économique. A l'encontre, peut-être, d'autres domaines où on peut encore s'imaginer des actions isolées sous un régime de coopération du degré d'intensité II et où il faut, par conséquent, passer aussi rapidement que possible au degré d'intensité le plus élevé, cette mesure ne semble pas être d'une grande urgence dans ce cas, les intérêts communs garantissant dans une large mesure des actions allant dans le même sens.

En ce qui concerne la coopération interrégionale, nous pensons que dans les cas semblables aux relations entre la CEE et l'AELE, une coopération allant au-delà du degré de l'information s'impose également. C'est particulièrement nécessaire lorsque des rapports historiques sur le plan de la politique de la main-d'œuvre ont existé entre des états particuliers de deux groupements (important mouvement de frontaliers, émigration et immigration entre pays voisins) et que ces rapports sont entravés par la création de nouvelles démarcations d'économie régionale. On est alors pour ainsi dire contraint de prendre des mesures de coordination étroite entre les deux groupes si l'on veut éviter que dans les régions frontalières ou dans certains secteurs dépendant surtout de traditionnels marchés du travail étrangers (secteur de la construction), l'industrie subisse des dommages considérables. — Une coopération nous paraît peu judicieuse entre des groupements économiques séparés géographiquement les uns des autres et ne possédant pas de points de contact sur le plan du marché du travail.

Une coopération informatrice à l'échelle mondiale destinée à traiter toutes les questions relatives au marché du travail paraît souhaitable, bien qu'elle ne soit guère en mesure de contribuer activement à la solution des problèmes conjoncturels. Une telle coopération a d'ailleurs déjà été réalisée dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail. Dans certains domaines, il existe également une coopération de degrés d'intensité plus élevés. A part les travaux dans le secteur des mesures destinées à créer des emplois et autres mesures de ce genre, il n'y a toutefois pas de rapports directs avec la politique conjoncturelle¹³³.

Nous résumons comme suit les conclusions de nos considérations sur la politique de la main-d'œuvre:

1° On a vu que dans les conditions qui règnent actuellement dans les pays industrialisées, les tâches de la politique de la main-d'œuvre ne consistent plus à s'occuper des chômeurs et à les soutenir, mais en premier lieu à fournir à l'économie de la main-d'œuvre supplémentaire. Or, les réservoirs nationaux de main-d'œuvre étant épuisés dans bien des cas, les nouvelles tâches qui viennent s'ajouter aux anciennes sont le recrutement et la formation de la main-d'œuvre provenant de parties de la population qui n'ont pas encore été prises en considération (retraités, handicapés, ménagères, etc.), la réadaptation des personnes libérées par l'automatisation et les modifications de structure, les cours pour adultes, etc. En période de dépression et dans les pays à taux de chômeurs élevé, la politique de la main-d'œuvre conserve évidemment ses tâches traditionnelles.

La politique de la main-d'œuvre est par conséquent moins un instrument de politique conjoncturelle qu'un instrument de la politique de croissance.

2° La coopération internationale dans le domaine de la politique de la main-d'œuvre se conçoit à tous les niveaux. Du point de vue de la croissance, une coordination fonctionnelle répond à un besoin absolu au sein des groupements

¹³³ Cf. Herz, «Internationale Arbeitsorganisation», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 5, p. 304 ss., et Savelsberg, «Internationale Sozialpolitik», *Ibid.*, vol. 9, p. 564 ss.

économiques régionaux, car on ne peut s'imaginer sans elle une croissance harmonieuse de l'ensemble de la communauté. Mais une coordination fonctionnelle interrégionale entre deux groupements est importante elle aussi lorsque ceux-ci ont des frontières géographiques communes. La coopération multilatérale au degré de l'information existe depuis un certain temps déjà dans le cadre de l'OIT, mais elle porte surtout sur des aspects de la politique sociale et n'est pas directement liée aux objectifs de la politique de croissance ou de conjoncture.

F. La planification-cadre

1. Remarque de principe sur la planification et l'économie du marché

En nous lançant dans ce travail, nous sommes partis du principe qu'il s'agissait surtout de déterminer quelles sont les possibilités d'éliminer ou d'atténuer les fluctuations conjoncturelles et d'assurer une croissance optimum à long terme au sein d'un système international d'économie du marché. Nous avons également vu que le système d'économie du marché méritait d'être maintenu parce que, grâce à son maximum de liberté tant pour le producteur que pour le consommateur, c'est le système qui correspond le mieux à notre conception de la liberté et de l'indépendance de l'homme dans un ordre politique démocratique. Enfin, nous avons reconnu qu'il s'agit aujourd'hui de conserver la liberté politique au moyen d'un ordre économique libéral et en même temps de la renforcer vis-à-vis des prétentions de supériorité des systèmes totalitaires. Si nous nous déclarons dans ce qui suit favorables à un instrument qui, d'après beaucoup, signifie l'adoption d'usages d'un régime de centralisation économique et qui, d'après les mêmes, représente la meilleure voie vers la damnation, nous nous sentons contraints de démontrer, preuves à l'appui, qu'il n'en est guère ainsi.

a) La nécessité de considérations globales et à long terme

Lors de nos considérations sur le contenu d'une politique conjoncturelle moderne, nous avons déjà eu l'occasion de constater qu'une politique conjoncturelle par à-coup, se limitant à des mesures d'urgence, n'est plus praticable pour des raisons qui sont en rapport avec la décision en faveur d'une croissance continue et élevée¹³⁴. Nous avons en outre constaté qu'il faudra à l'avenir poursuivre une politique conjoncturelle consciente de la croissance et qui devra être placée, avec la politique de croissance, dans le cadre d'une conception d'ensemble de la politique économique. Le but de l'exposé suivant est d'approfondir et d'étayer ces conceptions dans une plus large mesure.

Le point de départ de nos considérations sont la complexité et le manque de clarté de l'économie moderne, qui sont incontestables et qui iront en s'accroissant. Ce fait est connu des petits entrepreneurs, qui ne disposent pas de docu-

¹³⁴ Cf. plus haut p. 27.

mentations suffisantes pour leurs projets d'accroissement de capacité ou pour leur entrée dans de nouveaux marchés. Elle est également connue des grandes compagnies internationales qui s'inquiètent au sujet du rendement de leurs projets portant sur des millions en cas de dépression ou même de récession déjà. Elles sont, si possible, encore plus inquiètes quand elles se demandent si les conditions (développement de nouvelles régions, amélioration des voies de circulation, etc.) sur lesquelles sont fondés leurs programmes d'investissement portant souvent sur des années, seront vraiment réalisées au moment décisif. Les ministères des finances de nombreux pays se voient placés devant des situations analogues lorsqu'ils tentent de faire concorder les exigences de la circulation, de l'instruction, de la défense, de l'énergie, etc., avec les moyens présents et en perspective. Le souci de l'évolution future et la question de savoir quels sont les facteurs profonds agissant sur le processus économique est commun à toutes ces considérations¹³⁵.

Il s'y ajoute que le maintien d'un taux de croissance optimum, voire même déjà le maintien du niveau de bien-être actuel et sa garantie pour l'avenir exige, compte tenu de la population croissante, des millions et des milliards d'unités monétaires pour la recherche, la formation professionnelle, l'amélioration des voies de communication, la construction de nouvelles usines, la création de nouvelles industries, la mise en exploitation de nouvelles sources d'énergie, la couverture des besoins croissants de produits alimentaires, etc. La répartition secondaire des revenus et les grandes œuvres d'assurance sociale exigent elles aussi des millions, et le versement d'une « prime du progrès » sous forme d'aide aux pays en voie de développement demandera à l'avenir de nouveaux moyens encore. Mais il faut que ces tâches, pour autant qu'elles incombent à l'Etat, soient incluses dans un plan d'ensemble portant sur une période qu'on peut embrasser, afin qu'il soit possible de se faire une idée de leur importance.

Il vient s'y ajouter un autre facteur, que nous avons déjà mentionné dans un autre contexte: la part de l'Etat dans l'économie tout entière. Notamment dans ce chapitre consacré aux rapports entre la planification et l'économie du marché,

¹³⁵ Cf. à ce sujet l'opinion suivante: «[...] and so we come to the raison d'être of planning. It may be desirable in certain circumstances – viz. failing large Schumpeterian innovations or other important incitements to new investment – to have some kind of plan in order to give the necessary assurance to enterprise in various fields, that its markets will in fact increase over a term of years. This may be more important now than it has been in earlier phases of capitalism, since more investment is of a character that can be justified only if its initiators can foresee a rising market over a number of years ahead. In fact, the time horizon for profitable investment is lengthening. This makes the uncertainty as to whether the economy will in fact continue to grow more important in determining investment [...].

If some feasible rate of growth is postulated, it may be possible to deduce, to a very rough, but none the less sufficient, approximation, what the rate of expansion is likely to be in the various categories. This may give sufficient guidance and encouragement to entrepreneurs in the various branches of industry, even if there is no compulsion whatsoever in the plan.» Cf. Harrod, «Dynamic Theory and Planning», dans *Kyklos*, vol. XV, fasc. I, 1962, p. 77.

il nous paraît important de détruire une certaine illusion maintenue par un nombre surprenant de personnes: le mythe de l'économie du marché pure. Dans les grandes régions économiques de l'Occident, la part de l'Etat du produit social brut est de 30 à 40 %¹³⁶. L'institut Ifo à Munich a calculé que, dans la République fédérale allemande, la part du secteur public était d'environ 40 %, voire même de 55 % si l'on tenait compte des investissements non publics influencés par le fisc¹³⁷. On ne peut avec la meilleure volonté du monde qualifier d'économie du marché pure une économie où le secteur public atteint un tel pourcentage et où aucun principe gouverneur n'agit en tant que régulateur automatique de ce secteur. Le fait que les prix et les coûts de ce secteur public sont établis dans une large mesure selon des points de vue tout autres que ceux qui sont d'usage dans une économie du marché, ne demande évidemment pas d'explication spéciale. Langelütke note très justement à ce propos: «Das ist für den vom Mythos der Marktwirtschaft faszinierten eine bittere Pille, die noch umso bitterer wird, da dieser Sektor fraglos auch weiterhin zunehmen wird.»¹³⁸ En raison de cette situation dominante – voulue ou non – dans l'économie qu'occupe l'Etat moderne en tant que le plus grand entrepreneur, chacune de ses mesures dans le secteur public exerce une influence sur le reste de l'économie qu'il ne faut pas sous-estimer et qui dans bien des cas provoque des modifications ou des réactions toutes particulières dans le comportement des agents économiques. Il est donc compréhensible qu'on ne puisse plus abandonner les effets de ces mesures aux lois du hasard. Une étude suivie de l'interdépendance de l'activité économique gouvernementale au sens le plus large et de la marche du secteur privé de l'économie s'impose de la manière la plus nette.

Nous avons déjà motivé dans nos chapitres d'introduction le postulat d'une politique de croissance, de sorte que nous pouvons renoncer à répéter ces arguments ici. Nous avons vu depuis lors que cette politique de croissance doit s'affirmer dans les circonstances actuelles dans un milieu économique devenu opa-

¹³⁶ Cf. Veit, «Zentralbankpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 49^e livraison, p. 429, ainsi que le tableau suivant:

*Structure of General Government Current Transactions – Per Cent of G. N. P.
at Market Prices (1960)*

	Austria	Belgium	Canada	Denmark	France	Germany
Total Current Revenue	31,5	26,0	28,7	27,5	34,4	36,8
Total Current Expenditure	25,4	26,4	27,0	21,7	30,8	28,9
	Italy	Netherlands	Sweden	Great Britain	USA	
Total Current Revenue	31,2	33,0	36,8	31,2	28,0	
Total Current Expenditure	28,0	27,5	29,4	29,5	25,4	

Source, OCDE, *Statistics of National Accounts*, Paris, 1964, p. 31.

¹³⁷ Langelütke, «Aufgaben der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute im Dienste der Wachstumspolitik», dans *Beihfte der Konjunkturpolitik*, cah. 10.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 75.

que à la suite des données de l'économie moderne. Il s'y ajoute les continuelles demandes supplémentaires d'aide de l'Etat dans un domaine ou l'autre, demandes qui contribuent à accroître la part déjà considérable du produit social que représente le secteur public et qui sont souvent acceptées ou rejetées sur une base bien peu systématique et suivant les circonstances de l'heure. Il est exclu de pouvoir assurer une croissance optimum ou même seulement réglée dans de telles conditions.

Que peut-on entreprendre pour faire face à une telle situation qui, dans de nombreux pays, frise l'anarchie? D'après nous, il y a ici deux tâches principales à accomplir. La première est d'examiner la situation économique. Il devrait en résulter une meilleure compréhension des processus économiques et de leur interdépendance, ainsi qu'une connaissance plus approfondie des principaux facteurs intervenant dans chaque économie (et notamment de leurs origines, de leur intensité et des possibilités de les influencer). Les théories classique et moderne de l'économie fournissent sans doute des explications des divers processus, mais il est permis de douter que ces explications soient complètes et concluantes dans les conditions actuelles, qui sont en partie fondamentalement modifiées. Il s'agit aujourd'hui de déterminer au moyen de recherches empiriques approfondies jusqu'à quel point les explications classiques valent encore et dans quelle mesure il existe de nouveaux rapports éventuels. La deuxième tâche est de définir d'une manière aussi complète que possible les tâches incombant au cours des années à venir à l'économie et notamment au secteur public de l'économie. Parallèlement, il faudra déterminer les capacités existantes et les réserves mobilisables dans la période considérée. Le pas suivant est de comparer les tâches incombant dans la période déterminée aux moyens à disposition et de noter les différences. On peut en outre établir diverses variantes, par exemple en répartissant les tâches suivant leur degré d'urgence. La réalisation de ces tâches apparaît alors comme une fonction des différentes variantes de développement, resp. de croissance, de l'économie étudiée.

Nous allons désigner par le terme de « projection » ces travaux préliminaires, qui, ainsi que nous tenons à souligner, ne représentent ni une décision ni un objectif à réaliser. On pourrait également les appeler « préplanifications » (« Vorplanungen »)¹³⁹. L'appellation joue d'ailleurs un rôle secondaire. Ce qui importe est l'intention fondamentale de parvenir par ces recherches à une « donnée prophylactique » du problème. Il s'agit, en d'autres termes, de déterminer aussi rapidement que possible les modifications provoquées par le progrès technique, les changements dans les attitudes et la mentalité des agents économiques, les tendances politiques perceptibles, etc., d'en reconnaître les effets sur la propre économie et de prendre les mesures qui s'imposent afin de ne pas être surpris par le développement¹⁴⁰. Or, ces tâches ne peuvent avoir de sens que si elles s'étendent sur une période prolongée. On ne peut tirer de conclusions valables à court terme ni d'ailleurs faire les enquêtes et les recherches nécessaires.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 63.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 69.

Jusqu'à ce point, il n'y a pas, d'après nous, de contradiction entre l'économie du marché et la planification. Si les études du marché et l'établissement de voies alternatives de développement ont de la valeur pour les entreprises et sont même la condition d'une activité couronnée de succès, il devrait n'être que juste que l'Etat se serve de ces mêmes moyens, d'autant plus qu'il s'agit dans son cas de montants considérablement supérieurs et qu'il en va de sa propre existence. La question décisive n'est pas tant le « si » mais bien plus le « comment » de la planification. C'est la raison pour laquelle nous n'avons traité jusqu'ici que les questions des données préparatoires du problème. Nous allons parler maintenant des possibilités qui s'offrent à la politique économique après l'établissement des projections. Nous indiquerons ensuite notre solution du complexe de questions concernant la croissance, les vues d'ensemble et l'économie du marché.

b) Les principaux types de planification

Etablir à l'heure actuelle une classification des types de planification est pour plusieurs raisons une entreprise quelque peu arbitraire. D'une part, l'évolution tout entière est encore en cours, et, d'autre part, il existe toute une gamme de situations ressemblant à une planification. Nous pensons toutefois qu'on peut trouver certains critères selon lesquels il est possible de distinguer les divers types de planifications les uns des autres. Cette distinction peut avoir de l'importance en ce sens qu'elle est à même de nous aider à la question de savoir si toutes les mesures de planification sont incompatibles avec un système de l'économie du marché, ainsi qu'on le prétend parfois, ou s'il existe une certaine compatibilité dans certains cas. En nous basant sur les travaux de Lambert, nous proposons une classification d'après les critères suivants¹⁴¹:

a) D'après le champ d'application

La classification se fait ici d'après l'étendue du territoire et du secteur. La planification peut être régionale (par exemple la Tennessee Valley Authority), elle peut porter sur une nation ou sur tout un groupe de nations (le Comecon, par exemple). En outre, l'économie peut être visée dans son ensemble (planification intégrale), ou alors la planification est limitée à certains secteurs, branches ou entreprises (planification partielle).

β) D'après la source du pouvoir de l'autorité planificatrice

Lambert distingue entre planification « autoritaire » et « démocratique ». En raison de l'ambiguïté du mot démocratie, il ajoute que, d'après lui, « il n'y a démocratie politique que si au moins deux éléments sont présents: la liberté d'association, comportant pour chaque association le droit de s'exprimer par la parole et par la plume, et une indépendance suffisante aux magistrats pour les empêcher d'être purement et simplement les serviteurs de l'exécutif »¹⁴². D'après nous, il faut ici un autre critère encore, que l'exemple suivant va rendre évident:

¹⁴¹ Lambert, « Les principaux types de planification », dans *Les problèmes de la planification*, Université Libre de Bruxelles, 1962, p. 27 ss.

¹⁴² *Ibid.*, p. 28.

le système français de planification, qui fait partie d'un système démocratique, a été jusqu'à présent l'affaire pour ainsi dire exclusive du gouvernement, de Commissariat du Plan et des commissions de modernisation. Bien que, dans ce cas, les conditions de Lambert soient remplies, nous ne pensons pas qu'on puisse parler de planification démocratique. Il faut encore (et ce n'est que maintenant lors de l'établissement de V^e plan que c'est le cas en France) que la représentation du peuple participe activement à la définition des objectifs et à l'établissement du plan et qu'elle puisse décider des buts et des mesures de celui-ci.

γ) D'après le but ou complexe de buts visés par le plan

Le titre de ce critère manque peut-être de précision. En fait, il s'agit ici moins des buts, qui ne sont que l'expression d'une certaine volonté, que du pouvoir dominant derrière cette volonté. Si ce pouvoir est le parlement représentant les intérêts de la majorité du peuple, les buts peuvent être appelés la défense, les investissements industriels, l'instruction publique, etc. Si, en revanche, l'instigateur principal de la planification est le producteur (ce qui, d'après Lambert, pourrait être le cas pour la planification française), les buts sont de nouveau différents. On peut, enfin, s'imaginer le cas où la planification est conforme aux vœux des consommateurs. Ce cas est demeuré théorique jusqu'à présent, mais Oscar Lange, Georges Lasserre et Charles Gide ont développé des systèmes dont les caractéristiques essentielles sont la considération dans une large mesure des vœux des consommateurs ¹⁴³.

δ) D'après les moyens employés

C'est le critère de classification le plus important pour les problèmes que nous étudions. Le point décisif dans la question de savoir si un système de planification peut être combiné avec des éléments d'économie du marché ou non, sont les possibilités et les moyens propres à réaliser les objectifs.

Nous tenons à mentionner en premier lieu la planification indicative, qui, d'après le sens strict du terme, «consisterait seulement en ceci que les planificateurs tracent devant le pays une série d'objectifs qu'ils estiment à la fois désirables et accessibles, et espèrent que l'ensemble des forces économiques et sociales, spontanément, se dirigera vers ces objectifs»¹⁴⁴. Mais, en réalité, ce type de planification comprend certains éléments faisant partie des deux types suivants. — La planification contractuelle consiste en une sorte de contrat collectif conclu entre le gouvernement et les principaux groupes économiques et sociaux. L'action vers les objectifs est renforcée ici par la concordance de forces sociales considérables. — Dans la planification par influencement, l'Etat utilise les instruments de politique financière, douanière et du marché de la main-d'œuvre, etc., dont il dispose, pour inciter les entreprises et les branches de l'économie à atteindre les objectifs. — Un autre type qui entre en ligne de compte est la planification par répartition des moyens nécessaires de production. La répartition des matières premières a été une mesure de guerre en Grande-Bretagne, et la répar-

¹⁴³ *Ibid.*, p. 28 s.

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 29.

tition des crédits d'investissement et des devises est un des principaux instruments de la planification yougoslave. — La planification par les entreprises publiques a pour but, par l'action de quelques puissantes entreprises d'Etat, prise en concordance avec le plan, d'entraîner le reste de l'économie dans la direction désirée. — Il reste enfin la planification par commandement et interdiction. Les mesures peuvent aller ici de la simple forme de l'autorisation d'un certain acte jusqu'aux prescriptions détaillées pour chaque entreprise concernant la quantité et la qualité des produits à fabriquer, ainsi que les salaires et les prix.

c) Les « données prophylactiques » du problème dans une économie mixte

Après la reconnaissance de principe de la nécessité d'une considération à long terme, la question qui se pose est celle des possibilités de réalisation. Ce n'est cependant pas la question de la réalisation tout court, mais celle de la réalisation dans le cadre de l'économie existant et des objectifs préposés fixés plus haut. A la suite de notre exposé au début de ce chapitre, nous nous rendons toutefois compte que le type d'économie dominant dans le monde occidental ne peut plus être qualifié d'économie du marché pure. Le terme d'« économie mixte » est plus juste. Il désigne une économie dans laquelle sont mêlés des éléments de l'économie du marché et des éléments d'une économie influencée dans une large mesure par l'Etat. Il s'ensuit de cet état de choses que les conclusions normatives sont modifiées en ce qui concerne la concurrence et la planification, c'est-à-dire la coordination optimum des instruments régulateurs. La concurrence demeure le meilleur moyen en vue d'assurer l'orientation des rapports micro-économiques dans le secteur privé de l'économie. Le mécanisme régulateur des prix intervient ici à deux niveaux, « celui de la demande finale où il sert d'instrument de rationnement des différentes demandes, et celui de la consommation intermédiaire où il fonctionne comme un répartiteur des ressources productives entre leurs différentes utilisations¹⁴⁵. Mais cela ne suffit pas à assurer la réalisation des objectifs de l'ensemble de l'économie. D'après la conception actuelle, le mécanisme du marché ne fonctionne pas ici, même s'il joue très bien ailleurs. Il faut des mesures globales pour diriger le complexe macro-économique¹⁴⁶. Le secteur public de l'économie revêt alors des fonctions de compensation en compensant les insuffisances du secteur privé en vue de la réalisation des objectifs de l'ensemble de l'économie.

La coordination optimum des instruments est donc réalisée par l'emploi combiné du principe de l'autoguidage (par la concurrence pour les micro-relations) et de celui du guidage global (pour le complexe macro-économique). C'est ce que nous appelons la décision de politique économique de base selon le principe suivant: « La concurrence dans la mesure du possible, la planification dans la mesure du nécessaire. »¹⁴⁷ Ainsi que le constate Schiller, une telle synthèse entre

¹⁴⁵ Cazes, « Capitalisme et Planification sont-ils compatibles? », dans les *Cahiers de l'Institut de Science économique appliquée*, série M, n° 4, avril 1959, p. 132 s.

¹⁴⁶ Schiller, « Wirtschaftspolitik », dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 44e livraison, p. 215.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

les deux principes permet l'intégration des nouvelles connaissances et conceptions de la politique de conjoncture et de croissance. Elle a une autre conséquence encore: «Mit der formulierten Grundentscheidung wird vermieden, daß gewisse wirtschaftspolitische Instrumente zum vornherein als weltanschaulich vorbelastet, bzw. unerwünscht angesehen werden. Sie sind jetzt als Instrumente Inhalt eines zunächst zweckneutralen ‚Werkzeugkastens‘. Der Gebrauch der Instrumente, die Methode also, ergibt sich nach den entwickelten Maßstäben jedoch aus der Situation und der Zielsetzung.»¹⁴⁸ Si nous appliquons cette conclusion à la planification, tout en tenant également compte des connaissances relatives aux différents types de planification, nous nous rendons compte que la constatation suivante est très juste: «Cependant les modalités et les techniques de la planification sont si nombreuses et si plastiques qu'elles peuvent être conciliées pratiquement avec toutes les formes d'organisation économique et sociale.»¹⁴⁹

Il ressort clairement de tout ceci que la planification dans une économie mixte est en premier lieu la planification du secteur public. Le but de cette planification, qui est basée sur l'examen de l'économie mentionné plus haut, est de créer les conditions préliminaires pour une croissance optimum de l'ensemble de l'économie, c'est-à-dire en quelque sorte de créer le «cadre» de cette croissance. C'est la raison pour laquelle nous l'appelons planification-cadre. Son objet principal sont les investissements d'infrastructure. Ce terme est alors pris au sens le plus large et comprend notamment les domaines suivants: le réseau routier, les communications, l'énergie, la santé publique, les institutions sociales et l'instruction publique¹⁵⁰. La planification à long terme de ces domaines s'impose surtout pour les raisons suivantes:

1. «Diese Investitionen sind Vorbedingungen weiteren wirtschaftlichen Wachstums.
2. Bei der Mehrzahl der Investitionsobjekte sind die Ausreifungszeiten sehr lang. Unterlassungssünden lassen sich daher kurzfristig nicht korrigieren; der Straßenbau ist ein Beispiel, das sich sofort anbietet. Das Verkehrschaos kann dem Inlandabsatz von Kraftfahrzeugen bald Schranken setzen.
3. Bei der Mehrzahl der Investitionsobjekte handelt es sich um ausgesprochene Großobjekte, die genauer Planung bedürfen, um Fehlinvestitionen großen Ausmaßes zu vermeiden.
4. Bei der Mehrzahl der Infrastruktur-Objekte ist der Preismechanismus außer Kraft gesetzt; sie werden aus öffentlichen Haushalten finanziert. Wenn die regulativen Kräfte des Marktes nicht spielen, bedarf es einer an dem künftigen Wachstum ausgerichteten Planung.

¹⁴⁸ *Ibidem.*

¹⁴⁹ Doucy, «Allocations d'accueil», dans *Les problèmes de la planification*, op. cit.,

p. 8.

¹⁵⁰ Bombach, «Rahmenplanung oder Zahlenzwang», dans *Planung ohne Planwirtschaft*, op. cit., p. 49.

5. In Zweigen des Infrastruktur-Sektors, die, zumindest überwiegend, erwerbswirtschaftlich arbeiten (Energie und Verkehr im besonderen), bestehen Zweifel, ob der Wettbewerb allein in der Lage ist, das Allokationsproblem zu lösen. In Anbetracht der Größe der Objekte versagt das Modell der vollkommenen Konkurrenz.»¹⁵¹

Les avantages généraux de la planification-cadre peuvent être décrits de la façon suivante: La planification-cadre permet une coordination systématique de toutes les mesures de politique économique sous un aspect. En se tenant d'une manière suivie à une conception pour laquelle on s'est décidé, on réduit au minimum les décisions isolées prises en raison de certains intérêts et les interventions par à-coup. En outre, l'industriel dispose parfois d'informations qui n'auraient sinon pas été à sa disposition. Enfin – et ceci est particulièrement intéressant pour les données de notre problème –, on peut attendre de la planification-cadre un développement plus stable de l'économie¹⁵². En plus de l'utilisation meilleure et surtout plus judicieuse des moyens de l'Etat, qui actuellement fait souvent défaut, il importe de relever une nouvelle fois la meilleure compréhension des processus économiques qui résulte de la planification. Ainsi que le constate Manoussos, «éclairer le jeu des facteurs déséquilibrant est la seule méthode pour agir avec discernement et aussi et surtout pour dispenser le plus souvent les pouvoirs publics d'avoir à intervenir même indirectement dans le fonctionnement des mécanismes économiques. En effet, si les banquiers et les épargnants, les entrepreneurs et les travailleurs étaient informés à tout moment des causes qui sont en train de conduire au chômage et à la mévente, leurs intérêts personnels ainsi éveillés déclencheraient instinctivement les réactions suffisantes le plus souvent pour arrêter ces causes de déséquilibre et, ce faisant, pour faire avorter les maladaptations en gestation et même les prévenir dès leur origine»¹⁵³.

Afin de ne pas être accusés d'avoir par trop simplifié les choses, voire même d'avoir tenté d'induire le lecteur en erreur, il nous faut, pour être justes, souligner qu'une telle planification-cadre ne peut se priver de calculs dans le secteur privé. Il est évident qu'il est nécessaire d'avoir une idée du développement de la consommation et des investissements privés si l'on veut en conclure une attitude judicieuse pour le secteur public. Si certaines branches ou régions sont affectées par des déséquilibres de croissance ou des modifications de structure, on ne pourra dans la plupart des cas se passer d'études approfondies de ces branches. Si, au cours de ces études, des calculs quantitatifs portant sur le développement de certaines industries devaient être faits pour une série d'années à venir, il faudrait évidemment s'attendre aussitôt à la remarque que la planification de l'économie privée est quand même introduite par la petite porte. En

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Contribution de Krelle à la discussion, citée dans *Planung ohne Planwirtschaft*, op. cit., p. 67.

¹⁵³ Manoussos, *Inflation, Craissance et Planification*, Genève/Paris, 1961, p. 217.

guise de réponse à de telles objections, nous citons une autorité qui, à la suite d'une longue expérience personnelle, est appelée à souligner l'importance de telles données quantitatives: «[...] c'est que le Plan est avant tout une information sur le possible; quand, par exemple, le Plan prévoit qu'en 1965 un nombre donné n de tonnes de charbon seront extraites, qu'un nombre donné n de tonnes d'acier seront produites, ces objectifs ne sont une obligation pour personne, pas même pour le fonctionnaire que le gouvernement a placé à la tête des Houillères nationales; le Plan n'est pas un ordre de produire de l'acier ou du charbon, c'est une information que ces volumes de production semblent possibles et désirables, compatibles avec un développement normal de la nation.»¹⁵⁴

Il ne faut pas qu'un malentendu provienne du fait que cette citation se rapporte à la méthode française de planification. Nous sommes dans les cas normaux opposés à la publication de projections quantitatives pour les différentes branches, même si elles sont établies à des fins internes. Nous partageons ici pleinement le scepticisme de Bombach à l'égard des projections en chiffres, telles qu'elles ont été faites jusqu'à présent par la planification française. Bombach qualifie de considérablement surfaite la valeur de pronostic attribuée souvent à ce plan, qui faciliterait les décisions que doivent prendre les divers industriels pour leurs investissements¹⁵⁵. Il reconnaît sans réserves certaines qualités du plan français, mais il ajoute qu'il faut se garder de le considérer comme un tout indivisible. Il considère en outre comme superflus les plans quantitatifs pour chaque branche¹⁵⁶. Il oppose sa propre thèse à l'affirmation qu'une planification-cadre est incompatible avec une économie du marché parce qu'elle restreint les libertés individuelles ou porte en elle la tendance à s'étendre à des domaines de plus en plus nombreux. Selon sa thèse, mieux on se conforme à un plan-cadre développé pour l'avenir, mieux fonctionne le mécanisme des prix dans les branches non affectées par le plan. Il ne faut toutefois confondre une telle attitude avec une rigueur sans compromis. Il s'agit de respecter une certaine conception avec conséquence, mais tout plan a besoin d'être ajusté constamment¹⁵⁷.

Après avoir parlé du sens de la planification dans une économie mixte, il nous faut faire quelques remarques sur la manière de procéder en établissant un tel plan dans une société démocratique. Tout d'abord, il est important de constater qu'un tel plan ne doit pas être considéré comme un mystère. «Un plan n'est rien d'autre que la claire organisation rationnelle des données d'un problème en un schéma destiné à l'action.»¹⁵⁸ Ou encore: «Un plan est l'organisation d'un ensemble de moyens en vue de réaliser une fin.»¹⁵⁸ Quant à ses buts, «il faut soigneusement remarquer à cet égard que les fins comme telles, même les fins économiques, ne sont pas déterminées par le plan, elles déterminent au contraire le plan»¹⁵⁸. Ce point mérite d'être relevé, car on ne tient souvent pas compte du

¹⁵⁴ Fourastié/Courthéoux, *La planification économique en France*, Paris, 1963, p. 40.

¹⁵⁵ Bombach, *op. cit.*, p. 52.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 54.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ Calvez, «Planifier dans la liberté», dans la *Revue de l'action populaire*, Paris, décembre 1958, p. 1174.

fait suivant: ce ne sont pas les projections ni les plans qui déterminent les buts. Les projections fournissent les bases pour les buts. Ceux-ci sont fixés par les autorités politiques et économiques, selon les conceptions dominantes de la région en question. Puis on procède à l'élaboration des plans qui règlent l'utilisation des moyens en vue d'atteindre les objectifs.

Dans une société démocratique, il nous paraît essentiel que le plan bénéficie de l'appui de couches de la population aussi nombreuses que possible. Or, ce ne peut être le cas que lorsqu'un organe consultatif composé de représentants compétents des groupements sociaux et politiques, du gouvernement et des sciences, organe qu'on pourrait appeler conseil économique, collabore activement en vue de déterminer les diverses variantes de croissance, d'établir les plans et de les appliquer. Cet organe servirait, d'une part, de conseiller au gouvernement pour les questions économiques, et, d'autre part, grâce à ses délibérations, dont il aurait à faire rapport régulièrement, le public serait constamment informé des questions de politique économique dans leurs relations d'ensemble. Cet organe pourrait naturellement prendre position lui-même quant aux problèmes économiques et sociaux. — En vue d'éviter qu'il ait des différends avec les représentants élus par le peuple au sujet des compétences respectives, il faudrait naturellement prévoir une répartition judicieuse des tâches. Il ne faudrait toutefois pas que cela entraîne des restrictions de la liberté de discussion de l'organe consultatif. Il appartiendrait en tout cas au Parlement de prendre les décisions finales sur les buts politico-économiques et les mesures à prendre pour les atteindre.

Nous ne pouvons guère, dans le cadre de ce travail, entrer dans les détails et sommes contraints de nous contenter de l'esquisse brossée plus haut. Pour terminer, nous tenons à reproduire une opinion qui résume de façon claire ce que nous venons de dire: «Mais il ne suffit pas de projeter dans l'avenir les données du passé ni même du présent. L'avenir ne reproduit pas toujours le passé. Pour être vraiment féconde, la pensée conjoncturelle doit se nourrir d'anticipations, comporter des variables et ouvrir des choix.

De plus [...], la planification publique conduit à trancher de façon raisonnée, ouverte et cohérente, les options d'évolution devant lesquelles se trouvent à tout moment les sociétés. Elle permet une recontre féconde entre les chercheurs et les hommes politiques lorsqu'il s'agit de traduire en décisions collectives les résultats de l'analyse scientifique. Mais elle incite aussi — et ceci me paraît une démarche essentielle — à des efforts constants pour se tourner vers l'avenir et à rejeter ainsi le carcan des idées conventionnelles. De plus, dans les sociétés démocratiques, elle conduit à s'expliquer devant la nation au sujet des options choisies et des moyens employés. Et ceci, n'est-il pas la meilleure façon d'élargir la participation de tous à la vie et à l'avenir des sociétés?»¹⁵⁹

Nous espérons avoir démontré au moyen des considérations précédentes que la planification et l'économie du marché sont compatibles. La planification-cadre que nous préconisons comprend des éléments indicatifs et contractuels, pour reprendre les termes de Lambert. L'Etat se sert naturellement en outre des me-

¹⁵⁹ Doucy, *op. cit.*, p. 9 s.

sures du type influençant dont il dispose. Pour ce qui est du domaine d'application, cette planification est limitée au secteur public; les études s'étendent toutefois aussi au secteur privé. En ce qui concerne l'autorité de planification, cette planification est démocratique, de même que les buts qu'elle poursuit doivent être les intérêts bien conçus du peuple. En cas de divergences, c'est à la majorité politique de trancher après avoir entendu les représentants des divers intérêts et le conseil économique consultatif. — Nous reproduisons la phrase suivante à l'intention des dogmatiques incorrigibles que ces considérations ne parviennent pas à convaincre et qui ne sont pas à même de faire des nuances, dans le domaine de la politique de l'ordre non plus: «Il faut en finir avec l'idée qu'une réforme est une preuve qu'un corps ou un organisme a démérité, mais comprendre que les transformations, les réformes à envisager sont la conséquence de l'évolution générale et non la condamnation des hommes qui ont à se reconvertir.»¹⁶⁰

Nous ajoutons à ce chapitre la liste de quelques ouvrages qui donnent un excellent aperçu des problèmes traités au cours des pages précédentes:

- Fourastié/Courthéoux, *La planification économique en France*, Paris, 1963
 - Albrecht, *Planifikateure beim Werk*, Düsseldorf/Vienne, 1964
 - Plitzko, *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle/Tubingue, 1964
 - «Prospective — Planification», *Revue économique et sociale*, n° 4, 1963
- Cet article contient une bibliographie détaillée sur la planification, p. 349 ss.
- «Langfristige Programmierung in der Marktwirtschaft», *Beihefte der Konjunkturpolitik*, cahier 10, Berlin, 1963

2. La planification-cadre du point de vue de la conjoncture et de la croissance

Après les considérations précédentes assez détaillées sur les problèmes de la planification, qui nous ont semblé nécessaires en vue d'éviter d'éventuels malentendus, nous pouvons maintenant nous occuper des aspects de cet instrument qui ont de l'importance pour notre travail.

L'utilisation de la planification-cadre sur le plan de la politique de croissance peut être considérée comme claire à la suite de ce qui a été dit dans le sous-chapitre précédent. Il s'agit maintenant de déterminer si la planification-cadre peut être rendue utilisable pour les besoins de la politique conjoncturelle à court terme et quelles en sont les influences sur les fluctuations économiques. Nous nous basons dans ce qui suit sur une étude de Marczewski, qui a examiné de façon approfondie les effets d'un plan sur la conjoncture, et vice-versa¹⁶¹.

¹⁶⁰ Armand, *Plaidoyer pour l'avenir*, Paris, 1962, cité dans Hartmann, «Nécessités et objectifs d'une programmation suisse dans le domaine de l'automatisation», article paru dans la *Revue économique et sociale*, n° 4, 1963, p. 332.

¹⁶¹ Marczewski, «Conjoncture et développement planifié», dans *Economie appliquée*, n° 1/2, 1962, p. 175 s.

Les trois angles du «triangle magique» peuvent être considérés comme les buts de politique économique déterminants pour la considération conjoncturelle à court terme. Il nous faut donc examiner dans quelle mesure l'existence d'un plan peut influencer la réalisation de ces buts. Vu que l'apparition de véritables dépressions ne fait plus partie des caractéristiques des fluctuations conjoncturelles de l'après-guerre, ce sont surtout les déséquilibres moins marqués, les récessions, dont nous avons à nous occuper. Elle doivent leur formation en grande partie à l'absence d'une politique conjoncturelle déterminée par les objectifs à long terme. En général, les gouvernements laissent libre cours à l'expansion, jusqu'à ce qu'elle soit surchauffée. Il est alors usuel de réduire les crédits et les investissements publics par une intervention consciente¹⁶². Il s'ensuit une réduction du volume de la consommation, réduction qui peut être accrue par des mesures directes agissant sur la consommation. Mais comme un niveau de la consommation élevé et constant est une des conditions d'un taux de croissance élevé et stable¹⁶³, la croissance est chaque fois interrompue par de telles interventions. Outre les inquiétudes au sujet du maintien de la stabilité monétaire, c'est surtout pour équilibrer la balance des paiements que l'on procède à de telles interventions. Il s'y ajoute la notion qu'une économie du marché liée au reste du monde par des échanges libres et multilatéraux ne peut poursuivre une expansion rapide sans rompre l'équilibre de la balance des paiements que dans la mesure où elle parvient à maintenir le développement de ces frais et de ses prix au-dessous de ceux de ses pays partenaires¹⁶⁴. Il ne reste par conséquent à ces pays que le choix entre le rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements, qui est lié à des mesures entravant la croissance, et la poursuite de la politique d'expansion, qui détériore les conditions de la balance des paiements et mène forcément tôt ou tard à de graves et coûteuses mesures de rétablissement. C'est pourquoi la conclusion de Marczewski est que, dans les pays où les questions de balance des paiements jouent un rôle important, l'effet d'un plan sur la conjoncture est restreint en raison de la disparité existant entre les rythmes de développement des différents pays¹⁶⁵. Il ne prévoit d'accroître l'effet du plan sur la conjoncture des pays à planification macro-économique que lors d'une coordination internationale des politiques de conjoncture et de croissance¹⁶⁶.

La question qui se pose encore est de savoir si une économie qui peut se permettre un certain déficit dans la balance des paiements (ce qui n'est toutefois sans doute possible qu'au cours d'une période relativement brève) et qui, par conséquent, ne dépend pas de considérations portant sur les échanges avec l'étranger, est, grâce à la planification, en mesure de venir à bout des mouvements inflationnistes cumulatifs. La difficulté qui, dans une telle écono-

¹⁶² *Ibid.*, p. 177.

¹⁶³ Maddison, *Economic Growth in the West*, New York/Londres, 1964, p. 43 s.

¹⁶⁴ Marczewski, *op. cit.*, p. 178.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 179.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

mie, entrave une expansion continue, réside dans le fait que les investissements privés ne s'effectuent que tant que les nouvelles installations promettent d'être suffisamment rentables. La condition requise pour cela est que la demande finale des biens de consommation se développe dans une proportion supérieure ou du moins égale aux investissements. Si l'on se heurte à la limite du plein emploi, toute demande supplémentaire de biens de consommation a un effet inflationniste, tandis que toute réduction du volume des investissements a un effet déflationniste. La conclusion de Marczewski est par conséquent la suivante: «Une planification macro-économique est donc, en fin de compte, incapable de maîtriser complètement les mouvements cumulatifs de la conjoncture. Elle peut les atténuer, alléger leurs conséquences sociales, en déterminer approximativement les points tournants, en affaiblir les répercussions internationales par une coordination appropriée des politiques de croissance et de conjoncture. Elle ne peut pas les supprimer totalement.»¹⁶⁷

Marczewski étudie également l'effet d'une planification partiellement micro-économique sur la conjoncture. Il arrive ici aussi à la conclusion que les différents rythmes peuvent pleinement affirmer leur influence. En revanche, pour ce qui est des facteurs internes déterminant la conjoncture, il croit pouvoir constater une influence stabilisatrice du plan, car celui-ci parvient, même en cas de régression des investissements induits, à assurer une prolongation de la période d'investissement¹⁶⁸. Marczewski reconnaît bien la difficulté de la tâche, mais il croit qu'elle peut être résolue grâce aux moyens dont dispose la planification partiellement micro-économique.

Mais comme, pour des raisons de principe, nous avons exclu de nos considérations une planification partiellement micro-économique, il nous faut renoncer à ce que la conjoncture soit entièrement dominée par le plan. Nous retenons «que l'action du plan sur la conjoncture est certainement importante, mais qu'elle est loin d'avoir résolu définitivement le problème de la stabilité»¹⁶⁹. C'est avec un intérêt d'autant plus grand que nous prenons connaissance de la remarque suivante qui se trouve à la même page: «La coordination internationale des politiques de croissance et de conjoncture est susceptible de rendre plus efficaces les efforts de pays particuliers dans ce domaine.»¹⁶⁹

Nous résumons nos conclusions comme suit: La planification-cadre n'est pas à considérer en elle-même comme un véritable instrument de la politique conjoncturelle, qu'on puisse utiliser à court terme en vue d'écarter des situations de déséquilibre faisant leur apparition. Son existence peut toutefois, comme l'a exprimé Etienne Hirsch, «atténuer la fréquence et la gravité des accidents conjoncturels»¹⁷⁰. Il permet de discerner tout écart de l'économie du «chemin idéal» assez tôt pour que puissent être prises des mesures de correction. Une

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 181.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 183.

¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 184.

¹⁷⁰ Hirsch, «Langfristige Programmierung in der Marktwirtschaft, Einleitendes Referat», dans *Beihfte der Konjunkturpolitik*, n° 10, *op. cit.*, p. 16.

analyse approfondie de la situation particulière déterminera si celles-ci doivent consister en des mesures en vue de rapprocher le chemin effectif du chemin désiré ou si, à la suite d'effets exogènes ininfluçables, il faut modifier les modalités du modèle fondamental, c'est-à-dire du plan. Il faut mentionner ici la tendance à la base de la politique moderne de conjoncture et de croissance, non pas tant de corriger des situations de déséquilibre ayant fait leur apparition que d'éviter l'apparition de telles situations en discernant de bonne heure les facteurs rompant l'équilibre. Dans ce contexte, nous rappelons que les Français se sont efforcés d'incorporer dans leur V^e Plan des « clignotants » dont le but est de signaler l'apparition de situations particulièrement critiques. Bien qu'ils soient encore très rudimentaires pour le moment, on espère pouvoir rendre ces clignotants plus parfaits et plus sensibles avec l'expérience. Ce qu'on entend par là ressort des précisions suivantes: « Pour fixer les idées, et sans prétendre pour l'instant à des précisions qui trouveront leur place dans le Plan lui-même, on pourrait concevoir:

- des seuils inflationnistes correspondant à un taux élevé de hausse des prix, à une dégradation excessive de la balance des paiements ou enfin à un accroissement trop rapide de la masse monétaire,
- des seuils récessionnistes correspondant à un taux d'expansion trop bas ou à un chômage trop élevé.»¹⁷¹

La planification-cadre, de concert avec une observation constante de l'évolution de l'économie tout entière, permet une utilisation vraiment judicieuse des autres instruments de politique conjoncturelle, les effets des différentes combinaisons et intensités des moyens particuliers pouvant être calculés à l'avance avec une certaine probabilité, ce qui permet d'éviter de fausses décisions lourdes de conséquences. Mais la planification-cadre permet aussi, grâce à la planification à plus long terme, des projets d'investissements publics, d'utiliser les dépenses publiques à des fins de compensation en concordance avec la situation conjoncturelle particulière. Elle crée toutefois surtout, ainsi que nous l'avons déjà vu, les conditions pour une croissance constante et harmonieuse en permettant de déterminer les investissements d'infrastructure nécessaires à la croissance de si bonne heure qu'un temps suffisant de préparation et d'étude est assuré.

3. Les conditions pour la pleine efficacité d'une politique de conjoncture et de croissance se servant de la planification-cadre

Les considérations suivantes sont en principe de la plus haute importance pour toute politique rationnelle de conjoncture et de croissance et auraient pour cette raison pu être faites tout aussi bien à un autre endroit de ce travail. Mais comme les questions des pronostics, des statistiques, etc., discutées ici, sont liées

¹⁷¹ « Philosophie et cadre général (du V^e Plan) », dans *Le Monde* du 25 septembre 1964, p. 2.

de manière inséparable à la planification-cadre, nous pensons qu'il est juste d'en parler ici.

En termes simplifiés, il s'agit ici des problèmes de pronostic et de diagnostic. En vue d'établir un plan-cadre à moyen terme destiné à permettre à l'avenir une croissance non troublée, il est indispensable de faire des pronostics, que nous avons appelés projections et dont le but est de donner une idée des possibilités de développement de l'économie. Lorsque la direction générale de la marche a été fixée dans le plan-cadre, les autorités chargées de respecter cette direction ont besoin de certains instruments leur permettant de déterminer en tout temps l'état de l'économie pour ce qui est du but envisagé et de l'équilibre économique. Il leur faut surtout, comme nous l'avons vu à la page précédente, être informées de bonne heure des troubles commençant à ce manifester. C'est à quoi servent les instruments de diagnostic de l'économie.

Il nous faut en premier lieu nous occuper de la question de savoir dans quelle mesure l'établissement de pronostics est possible avec un degré de sûreté quelque peu acceptable. En raison de la multitude actuelle de pronostics dans tous les domaines possibles et imaginables, ainsi que de la crédulité avec laquelle de nombreuses personnes les acceptent, on pourrait être amené à croire que l'avenir ne pose plus de problèmes, l'homme l'ayant rendu prévisible et le dominant par conséquent. Ce n'est toutefois pas le cas. Bombach a entrepris d'attribuer aux pronostics économiques la place qui leur revient à l'époque actuelle¹⁷². Nous allons reprendre dans ce qui suit les principaux points de son étude, qui sont importants pour nous.

Une première question concerne l'espace de temps sur lequel porte le pronostic. Tandis que les pronostics s'occupaient autrefois en premier lieu des points tournants de la conjoncture, une conception nouvelle prévaut depuis la fin de la guerre. Depuis que le cycle conjoncturel ne se manifeste plus que dans la modification des taux de croissance (même la grave récession de 1957/58 aux Etats-Unis n'a pas entraîné de régression du revenu national, en valeurs annuelles), ce sont les pronostics de croissance qui se sont imposés. Il faut signaler à ce propos que les méthodes de pronostic caractéristiques de croissance sont employées aujourd'hui pour des périodes qui entraient autrefois dans le domaine du pronostic économique à court terme (par exemple les estimations des revenus fiscaux établis d'après les taux d'accroissement pronostiqués pour l'année suivante¹⁷³).

Le pronostic économique à court terme n'est plus guère comparable à celui d'autrefois. Les modèles de pronostics sur la base d'une année n'ont, selon Bombach, aucune chance de fonctionner d'une manière satisfaisante. Les résultats obtenus (pour autant que le modèle fonctionne) ne sont ni vraiment intéressants ni suffisamment vastes pour une politique anticyclique¹⁷⁴. Le modèle

¹⁷² Bombach, «Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen», dans *Kyklos*, vol. XV (1962), p. 29 ss.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 39 ss.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p. 60.

établi sur la base d'un trimestre s'impose de plus en plus. On tente au moyen du modèle de H. Wold, par exemple, qui a été développé pour la Suède, de ne pas établir de pronostics pour plus de six trimestres à l'avance. Les informations recueillies de manière continue donnent d'ailleurs lieu à de constantes modifications¹⁷⁵. D'après les expériences de l'après-guerre, il faut prêter au développement conjoncturel différent dans les diverses branches plus d'attention qu'au développement global, car il arrive fréquemment que certains secteurs mènent une existence conjoncturelle indépendante de celle de la communauté. (Ainsi, par exemple, la récession américaine mentionnée plus haut n'a affecté que peu de secteurs dans une forte mesure, en particulier ceux de l'automobile, de l'acier et du bâtiment. La régression pouvait d'ailleurs être pronostiquée dans tous les trois secteurs.)

Bombach se montre fort pessimiste en ce qui concerne les pronostics globaux à moyen et à long terme portant sur la croissance¹⁷⁶. A une époque de plein emploi constant, sur laquelle pèse la menace d'un écart inflationniste, les pronostics de croissance sont devenus de purs modèles du développement de l'offre. Bombach se demande toutefois s'il serait possible et judicieux d'établir des pronostics sans tenir compte du développement de la demande. Bien que, d'après lui, les systèmes de pronostic dans lesquels l'offre se développe indépendamment de la demande ne donnent pas satisfaction, un modèle développé récemment¹⁷⁷, qui comprend une estimation de la demande, n'a pas trouvé grâce devant lui non plus, car ce modèle est encore trop rudimentaire¹⁷⁸. Bombach examine d'une manière plus approfondie les faiblesses des modèles de pronostic de l'offre dont on dispose aujourd'hui. Il pense que ceux-ci ne seront concluants que lorsqu'on parviendra à abandonner l'hypothèse du progrès technique autonome et à en saisir les principales déterminantes de manière empirique. Les problèmes qui n'ont pas encore été résolus dans ce domaine sont l'étude des rapports entre le progrès technique et la formation du capital réel dans le passé, ainsi que l'interprétation des variations du coefficient du capital à l'aide de fonctions macro-économiques de la production, dont la modification temporelle peut toutefois s'expliquer par les déplacements de la structure des investissements¹⁷⁹.

En ce qui concerne les pronostics à long terme pour les différentes branches, la méthode la plus courante aujourd'hui, qui est celle de la corrélation d'indices particuliers avec des ensembles dominants, tels que le produit social, la production industrielle, etc., semble être d'une valeur douteuse¹⁸⁰. Des pronostics fondés à moyen et à long terme, indépendants de taux de croissance hypothétiques, sont en revanche possibles de nos jours dans le secteur des biens durables de consommation.

¹⁷⁵ Voir le même article pour les détails techniques.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 43 ss.

¹⁷⁷ «Methoden zur Vorausschätzung der Wirtschaftsentwicklung auf lange Sicht, Bericht einer Sachverständigengruppe», Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Luxembourg/Bruxelles, 1961.

¹⁷⁸ Bombach, *op. cit.*, p. 45.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 45 ss.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 55 s.

Le succès de pronostics à moyen et à court terme portant sur la croissance, dans le cadre d'une certaine situation de politique de croissance, dépend dans une mesure décisive, ainsi que le constate Bombach, de si l'on parvient toujours à réduire les fluctuations conjoncturelles à un minimum. La condition pour cela est l'existence d'un pronostic de croissance à court terme efficace qui soit adapté aux exigences de la politique conjoncturelle¹⁸¹.

Par cet aperçu, nous n'avons pas seulement eu l'intention d'indiquer, en nous basant sur les travaux d'une autorité reconnue, les possibilités actuelles de la technique de pronostic. Nous avons également voulu montrer de quelles conditions dépend la poursuite d'une politique active de conjoncture et de croissance. Il faut nommer en premier lieu le besoin d'un nombre croissant de données statistiques, besoin qui est largement répandu. Il est ressenti par les analystes du marché des diverses entreprises ainsi que par les instituts de recherche scientifique et par des offices gouvernementaux. On a écrit à propos de la politique conjoncturelle coordonnée sur le plan international de la CEE: «Un usage coordonné des instruments conjoncturels entraîne la prise en considération d'un impératif nouveau. C'est le besoin d'une information statistique exacte et rapide permettant des comparaisons précises de pays en pays, de période en période, pouvant servir de base à la formulation de diagnostics économiques sûrs.»¹⁸² Les Archives d'économie mondiale de Hambourg ont adressé aux autorités allemandes la «liste de vœux» suivante afin d'être en mesure de remplir cette tâche de diagnostic¹⁸³:

- Etude statistique d'une statistique des stocks (qui fait encore défaut).
- Développement des statistiques des carnets de commande de l'industrie.
- Développement et utilisation de la capacité de production.
- Développement des investissements planifiés dans les secteurs privé et public.
- Elles demandent en outre que soient déterminés les jugements qualitatifs des chefs d'entreprises, notamment pour ce qui est de leurs aspirations et de leurs intentions.

Comme base de toute activité de diagnostic et de pronostic portant sur l'ensemble de l'économie, il faut une comptabilité nationale de l'économie dont ressorte la formation, la répartition et l'utilisation du produit social. En vue de la coopération internationale, il est avantageux d'adopter dès le début le système standardisé de l'OCDE¹⁸⁴. En se fondant sur celui-ci, on peut établir le plan-cadre à moyen terme, complété éventuellement par des études particulières, etc., ou des budgets nationaux et d'alternative à court terme¹⁸⁵.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 67.

¹⁸² Laulan, *Marché Commun et conjoncture concertée*, Paris, 1963, p. 267.

¹⁸³ Langelütke, *Grenzen und Voraussetzungen der Konjunkturstabilisierung*, Berlin/Munich, 1956, p. 16.

¹⁸⁴ Schumacher, *Nationalbudget und öffentlicher Haushalt*, Stuttgart, 1958, p. 12 ss.

¹⁸⁵ Pour la structure et l'utilisation des budgets nationaux, consulter, outre le livre cité sous (184), les ouvrages suivants:

- Strickrodt, *Das Nationalbudget*, Berlin, 1954.
- Colm, «Nationalbudget», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 7, 1961, p. 535 ss.
- *Nationalbudget und Wirtschaftspolitik*, Schriftenreihe der Forschungsstelle der Friedrich-Ebert-Stiftung, Hanovre, 1962.

Toutes les conditions requises pour mettre la planification en exécution ne sont toutefois pas encore réunies lorsque sont rassemblées les données statistiques nécessaires à la planification. Pour l'élaboration de ces données en vue d'en faire des indices concluants, pour calculer les différentes variantes à l'aide de la technique moderne des machines électroniques, pour améliorer sans cesse les méthodes, etc., il faut un état-major spécialement formé, composé d'économistes, de mathématiciens, d'ingénieurs, de sociologues, etc. Or, ces spécialistes ne peuvent pas se lancer dans leur travail d'un jour à l'autre. Il faut qu'ils se familiarisent d'abord avec les problèmes particuliers de la planification. — Il ressort de toutes ces considérations que la décision de principe en faveur d'une politique de conjoncture et de croissance se servant de la planification-cadre n'est qu'un premier pas vers la réalisation du but. Le deuxième pas, qui est tout aussi important et qui, d'après nous, requiert davantage de temps, consiste à créer les conditions matérielles et personnelles nécessaires pour entreprendre les travaux de planification.

4. La planification et la coopération internationale

On peut certainement constater sans danger d'exagération que la planification est sans doute l'instrument dont la coordination soulève les plus grands problèmes sur le plan international. (C'est ce qui ressort aussi des expériences faites par le COMECON, dont il n'est pas question ici, mais qui sont utilisables à titre d'exemples. Malgré des conditions politiques et économiques prétendument plus homogènes qu'en Occident, la coopération au sein du COMECON laisse à désirer à partir d'un certain point.) Cela s'explique, d'une part, du fait que, à l'encontre des questions de politique monétaire, financière, etc., ce ne sont pas des secteurs partiels qui doivent être coordonnés ici, mais l'ensemble des mesures de politique de conjoncture et de croissance. Il s'y ajoute, d'autre part, que de nombreux pays rejettent entièrement ou en partie l'idée de planification. Il en ressort clairement qu'une coopération n'est possible dans ce domaine que si certaines conditions sont remplies par les pays participants.

Il faut d'abord qu'il y ait au départ une ferme volonté d'étroite coopération dans les pays en question, c'est-à-dire que ceux-ci veuillent intégrer leurs économies. Ensuite, il faut qu'il existe dans une large mesure un accord quant à l'ordre économique à réaliser dans la région intégrée, aux buts économiques et au style de la même politique. Des problèmes particuliers apparaissent si certains pays d'une région à intégrer avaient déjà une planification pendant un certain temps et si la coopération ne se réalise pas dans ce domaine faute d'accord entre les partenaires. Au fur et à mesure de l'accroissement de l'intégration (et, par conséquent, de l'ouverture des marchés), il se manifeste, en effet, que les calculs établis antérieurement pour un espace économique relativement fermé ne valent plus. Cela semble être le cas actuellement en France, par exemple, où, en raison de l'impossibilité de pronostiquer aujourd'hui le développement du commerce extérieur dans la région intégrée, les buts quantitatifs ont été aban-

donnés dans le V^e Plan pour les branches de production particulières¹⁸⁶. L'incompatibilité éventuelle de la poursuite des planifications nationales dans la région intégrée a d'ailleurs été mentionnée depuis quelque temps déjà par plusieurs auteurs. «Même en tenant compte des clauses échappatoires que contiennent tous les accords internationaux de coopération économique, il apparaît de plus en plus que les pays de l'Europe occidentale ne pourront plus mener une politique économique autonome. Nous nous demandons d'ailleurs si la planification indicative est encore possible sur le plan national et si elle ne doit pas être poursuivie dans un cadre plus large.»¹⁸⁷

Il ressort de ce qui précède que seul le cadre régional entre en ligne de compte pour une coopération dans le domaine de la planification. Comme particulièrement au cas où différentes planifications nationales existent lorsque commence l'intégration, il est nécessaire d'aligner ces planifications sur les buts valant alors pour l'ensemble de la Communauté, une coopération purement informatrice paraît peu judicieuse dans ce domaine. Il faut donc prévoir dès le début une coordination fonctionnelle qui se mue en une fusion institutionnelle après une période de démarrage.

Il existe actuellement une tentative instructive qui s'effectue dans quelques pays industrialisés de l'Ouest en vue de parvenir à une telle coopération. La Commission et la majorité des gouvernements de la Communauté économique européenne sont en effet arrivés à la conclusion qu'il n'est plus guère possible, par les seuls moyens «conventionnels», d'assurer une croissance harmonieuse de la Communauté dans des conditions stables. Nous allons dans le passage suivant voir de plus près ce qui les a amenés à prendre une telle position et comment on se représente la réalisation de la coopération.

Dans un premier memorandum, la Commission de la CEE a exposé ses vues concernant une planification à long terme. D'après elle, un tel programme devrait comprendre entre autres choses les points suivants¹⁸⁸:

- Une description de l'évolution souhaitable et possible de l'activité économique de la Communauté dans un certain espace de temps, exprimée en produit social brut, revenu des facteurs de production, investissements et consommation du secteur privé, des entreprises et des états à prix constants.
- Des pronostics à long terme des recettes et des dépenses des états et des autres corporations de droit public, et leur concentration dans le cadre de la Communauté.
- La probable répartition souhaitable ou acceptable du produit social brut entre les grands secteurs économiques de la Communauté, soit l'agriculture, l'industrie minière, les industries de transformation, les transports et communications et les prestations de services.

¹⁸⁶ «Neuorientierung der französischen Programmierungspolitik», dans la *Nouvelle Gazette de Zurich* du 24 septembre 1964.

¹⁸⁷ Van Meerhage, «La planification indicative», dans *Problèmes de la planification*, op. cit., p. 48.

¹⁸⁸ Les points suivants sont extraits du livre d'Albrecht intitulé *Planifikateure beim Werk*, op. cit., p. 321 s.

- Un bilan pronosticable de l'offre et de la demande de main-d'œuvre en tenant compte notamment de l'accroissement probable de la productivité dans les pays et domaines de l'économie particuliers¹⁸⁹.
- Il faut qu'un tel programme continue de renfermer un pronostic sur la manière dont peut être financé un volume d'investissements privés répondant aux besoins de l'évolution ascendante dans la CEE.
- Il faut que soit également compris dans le programme le développement des échanges de la Communauté dans son ensemble avec l'étranger, réparti en outre d'après les importants groupes de pays.

Ces vues ont provoqué des réactions très violentes, surtout en Allemagne fédérale où le Conseil de l'industrie et du commerce, et notamment aussi le ministre de l'économie de l'époque, M. Erhard, ont pris très nettement position¹⁹⁰. Ils ont reproché à la Commission de tenter d'introduire une planification portant également sur le secteur privé de l'économie, ce qui est en contradiction avec le texte des accords de Rome. A la suite de ces prises de position, la Commission a alors soumis sa proposition à un nouvel examen et en a finalement éliminé les points qui pourraient être considérés comme une planification du secteur privé de l'économie. Elle a, par ailleurs, souligné que les mesures qu'elle proposait se distinguaient de celles de la planification française, avec lesquelles elles n'étaient en aucun cas comparables.

Dans son introduction aux mesures revues qu'elle propose au Conseil des ministres, concernant la politique économique à moyen terme, ainsi que le programme est appelé maintenant, la Commission reconnaît le principe de la concurrence comme la solution la meilleure du problème des allocations et comme le facteur fondamental du progrès économique¹⁹¹. Il s'agit donc, d'après elle, de maintenir la concurrence et de la soutenir où elle est insuffisante. A part cela, les pouvoirs publics jouent un rôle décisif dans l'économie en général et dans certains secteurs en particulier. Il en résulte deux problèmes: d'une part, la question au sujet de l'utilité des investissements publics, qui faussent le mécanisme du marché et n'atteignent néanmoins les buts visés qu'en partie, d'autre part, la question de savoir si les interventions tenues pour nécessaires sont rationnelles. Il n'arrive en effet que trop fréquemment que des mesures soient

¹⁸⁹ Albrecht commente ce point de la manière suivante: «Wenn es hier weiter heißt, daß außer der natürlichen Zunahme der Erwerbsbevölkerung in einer solchen Bilanz auch Arbeitskräfte zu berücksichtigen sind, die bestimmte Wirtschaftsbereiche zugunsten anderer freistellen, müssen', so wird hier vielleicht noch deutlicher als bei den wiederholt gewählten Formulierungen, 'mutmaßlich', 'wünschenswert' oder 'akzeptabel', daß eine solche Vorausschau mehr sein soll als eine Orientierung, nämlich Anlaß sein soll zu weitgreifenden und tief einschneidenden Interventionen in die Wirtschaftspolitik der einzelnen Länder und den Wirtschaftsablauf.» p. 322.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 329 ss.

¹⁹¹ Commission de la Communauté économique européenne, *Politique économique à moyen terme de la Communauté (Recommandation de la Commission au Conseil)*, Bruxelles, 1963, p. 1.

prises de cas en cas et qu'on ne tienne compte alors que des effets à court terme. On court alors le danger que, pour autant qu'elles finissent par être prises, ces mesures ne deviennent efficaces que trop tard et ne représentent que des interventions partielles et contradictoires entre elles. « C'est pourquoi », poursuit le rapport, « il semble de plus en plus nécessaire de prendre une vue d'ensemble, à terme de quelques années, du développement économique futur, afin que les interventions publiques s'intègrent dans un cadre cohérent, soient compatibles les unes avec les autres et ne troublent le libre jeu du marché que dans la mesure strictement indispensable et expressément acceptée par toutes les autorités intéressées. Ce problème de la politique économique ne se pose plus désormais seulement dans le cadre national, mais, du fait de la création de la Communauté économique européenne, au niveau européen. La libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux renforce la dépendance mutuelle des économies et fait que les politiques économiques ne peuvent plus être menées seulement dans le cadre national. Dans des économies ouvertes les unes aux autres, les mesures de politique économique prises dans un pays exercent une influence sur les autres économies, cependant que, dans le pays même où elles sont prises, ces mesures ne peuvent être efficaces, dans bien des cas, que si elles ne sont pas contredites par des mesures d'effet contraire décidées dans d'autres pays. Il existe un très grand risque que les décisions des pouvoirs publics nationaux ou des institutions communes soient prises sans que leurs effets généraux à plus long terme sur l'économie de la Communauté soient suffisamment pris en considération et que les politiques élaborées par les autorités nationales et communautaires se développent en ordre dispersé ou soient incompatibles entre elles. Il est donc nécessaire de faciliter la coordination et d'accroître la rationalité des décisions prises par les autorités nationales et les institutions européennes, suivant leurs compétences respectives, et de faire en sorte qu'elles tendent vers des objectifs communs. [...] L'on est donc conduit, pour atteindre les objectifs de l'article 2 du traité¹⁹², à étudier les perspectives de développement de la Communauté à plus long terme et à examiner les mesures qui peuvent être prises pour contribuer à un développement continu et équilibré de la Communauté et assurer un haut degré d'emploi tout en maintenant la stabilité monétaire. [...] La Commission estime donc que la Communauté doit prendre de son développement futur une vue à terme de quelques années et élaborer un cadre d'ensemble de politique à moyen terme dans lequel s'insérerait l'action des gouvernements et des institutions européennes. »¹⁹³

Pour déterminer où résident les difficultés d'une telle coordination, il nous faut savoir d'une façon plus précise en quoi consistent les mesures proposées. D'après la Commission, il s'agit en premier lieu de se faire une image quantitative de

¹⁹² « La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun et par le rapprochement progressif des politiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie, et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit. »

¹⁹³ *Ibid.*, p. 2 ss.

l'avenir de la Communauté en se basant sur des études prospectives de l'économie. En prenant comme point de départ les comptabilités nationales et toutes les autres études prospectives dont on dispose, il s'agit de projeter l'évolution future du produit social et de son utilisation¹⁹⁴. On insiste tout particulièrement pour que ces calculs ne soient pas confondus avec des objectifs de croissance. «Les projections des experts auraient pour but de donner des indications sur les possibilités et probabilités du développement de l'économie. Toute étude prospective repose sur certaines hypothèses, concernant notamment la politique économique suivie par les autorités. Pour que les responsables de la politique économique aient des indications quantitatives sur les conséquences probables de leurs décisions, il faudrait que les experts ne se limitent pas à une projection mais étudient des variantes reposant, entre autres, sur diverses hypothèses de politique économique.»¹⁹⁵ Il faut que ces études s'étendent également aux secteurs dans lesquels la politique des pouvoirs publics joue un rôle décisif (par exemple l'agriculture, l'énergie, les transports et communications, la construction des logements). En vue de vérifier la validité de la projection globale et de diminuer les erreurs dans les études isolées des branches influencées par le gouvernement, que nous venons de mentionner, la Commission recommande enfin la ventilation des projections globales entre différentes grandes branches de l'économie, sans quoi certaines inepties et discordances ne pourraient être découvertes. Le rapport est toutefois favorable à ce que ces contrôles de cohérence aient un caractère interne et ne soient pas publiés¹⁹⁶. A partir des résultats de ces études, ce serait alors aux autorités compétentes des pays membres et de la CEE de formuler une politique économique commune à moyen terme, en pleine connaissance des facteurs reconnus par les études comme déterminants. Une confrontation des politiques suivies aujourd'hui par les pays membres dans les domaines-clés décisifs pour la croissance économique pourrait servir de point de départ. Les gouvernements nationaux et les institutions de la CEE s'engageraient alors à ne pas réaliser des objectifs particuliers, mais à coordonner leurs politiques et à les fixer de sorte qu'une croissance optimum puisse être réalisée tout en maintenant une stabilité monétaire. La solution proposée par la Commission en cas d'écart entre l'évolution envisagée et l'évolution effective est particulièrement intéressante: «[...] une étude détaillée des causes auxquelles ces écarts peuvent être attribués serait faite. Cette étude permettrait d'analyser avec une assez grande précision si ces écarts sont dus à une appréciation trop optimiste des possibilités ou à l'évolution de certains facteurs particulièrement importants pour l'expansion, par exemple les investissements. Les responsables de la politique économique pourraient alors discuter en commun des mesures nécessaires pour corriger la politique économique. L'utilité principale des perspectives consisterait donc en ce qu'elles obligerait constamment les gouvernements et les institutions de la Communauté à analyser les causes des

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 8.

écarts entre l'expansion projetée et l'évolution réelle, et à considérer à cette occasion les possibilités d'améliorer leur politique économique.»¹⁹⁷

De concert avec l'opinion exprimée en principe, selon laquelle ce programme est à traiter comme «un instrument de coordination des politiques économiques et non de l'activité des agents économiques», la Commission propose les domaines concrets d'utilisation suivants: les problèmes financiers généraux, une croissance équilibrée des régions au sein de la CEE, certains problèmes de la politique des dépenses publiques, tels que l'infrastructure, l'enseignement et la formation professionnelle, la recherche scientifique et technique, la politique dans les domaines de l'agriculture, de l'énergie, des transports et communications et de la construction des logements.

En ce qui concerne les questions institutionnelles, la Commission recommande la nomination d'un «Comité de politique économique à moyen terme», dont la composition serait analogue à celle des comités déjà en existence (Comité monétaire, Comité de politique conjoncturelle). Il comprendrait deux représentants de chaque pays membre et de la Commission de la CEE. Sa mission serait

- «de préparer, en se fondant sur toutes les informations disponibles et notamment sur les études prospectives du groupe d'experts [...], un projet de programme politique économique à moyen terme, exposant;
- les grandes lignes des politiques économiques que les Etats membres et les institutions européennes entendent suivre au cours de la période considérée et assurant la coordination de ces politiques. Les travaux du Comité pourraient porter sur la période 1966 à 1970. Le Comité procéderait à un examen annuel du programme, en vue de suggérer toute modification nécessaire;
- de suivre les politiques économiques à moyen terme des Etats membres et d'en examiner la compatibilité avec le programme adopté [...];
- d'analyser l'évolution de l'économie, en vue de rechercher les causes de toute divergence par rapport à l'évolution économique projetée;
- d'émettre des avis, à la demande de la Commission ou de sa propre initiative, en vue d'éclairer les institutions compétentes de la Communauté dans la poursuite de la politique économique envisagée¹⁹⁸».

La Commission chargerait un groupe d'experts d'assister le Comité, notamment dans les questions des études prospectives. Ces experts seraient nommés en tenant compte de leurs compétences personnelles et à titre personnel et ils exerceraient leurs fonctions dans une parfaite indépendance. En cas d'éventuels autres problèmes, on ferait appel aux sous-organes de la CEE et aux autres comités déjà formés¹⁹⁹.

On insiste en outre pour qu'il soit fait appel aux grandes catégories professionnelles qui devraient être consultées lors des divers travaux et qui devraient y collaborer. Dans la phase de l'élaboration des projets, il faudrait que le Parlement européen puisse s'exprimer sur les questions particulières. En ce qui con-

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 10 s.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 18 s.

¹⁹⁹ Sans vouloir entrer dans les détails, nous tenons à signaler ici que, particulièrement à un stade plus avancé de la coopération, il pourrait résulter de ces mesures un parallélisme entre le Comité de politique économique à moyen terme et le Comité de politique conjoncturelle.

cerne les formalités d'adoption de la proposition définitive, le Conseil des ministres et les Etats membres devraient sanctionner le projet après une consultation formelle du Parlement européen et du Comité économique et social et lui donner ainsi force de loi²⁰⁰.

C'est intentionnellement que nous avons accordé une telle place à ce premier cas concret de coopération internationale dans le domaine de la planification-cadre, afin de pouvoir nous faire une idée détaillée des problèmes qu'elle implique. Les difficultés de la période de démarrage résideront sans doute dans le fait d'obtenir la collaboration de tous les milieux nécessaires, car on se heurtera vraisemblablement çà et là à des réticences envers une «bureaucratie internationale», pour des questions de principe et à la suite de malentendus. Ces résistances et un éventuel scepticisme pourraient être surmontés si les gouvernements et les organisations invités à coopérer s'engageaient à ne déléguer dans les diverses commissions à créer que des représentants hautement qualifiés agissant davantage par leur propre personnalité et autorité que par la puissance des organisations qui les soutiennent. La compréhension pour les travaux et les problèmes devrait être promue par des séminaires publics d'information et par le travail de vulgarisation des groupements économiques et sociaux participant à l'élaboration des programmes.

Les problèmes principaux surgiront toutefois lorsqu'il s'agira de fixer certaines priorités dans les domaines affectés par le plan-cadre. Si certains pays devaient se sentir négligés lors de cette opération – à tort ou à raison, mais ce n'est pas à nous de trancher –, il pourrait en résulter certaines difficultés en cas de scission entre l'intégration économique et politique. Il faut en effet supposer que jusqu'à l'existence d'une union politique, les crédits nécessaires pour la réalisation des programmes devront, comme c'est le cas actuellement, être accordés par les parlements nationaux et que la communauté comme telle disposera tout au plus d'un fonds de développement où elle pourra puiser pour subventionner certains projets. On peut donc fort bien s'imaginer que les parlements d'états se sentant négligés expriment leur mauvaise humeur en refusant des crédits pour des œuvres communes. De telles perspectives appuient notre opinion susmentionnée qu'une coopération internationale n'est possible dans ce domaine que si les états participants aspirent dès le début à une union économique, voire même politique. Il faut qu'ils soient conscients qu'au cours du processus d'intégration il s'agira dans l'un ou l'autre cas d'accepter des désavantages pour sa propre nation en faveur de buts généraux supérieurs. – Il se pose d'ailleurs ici une question éminemment politique, celle du contrôle parlementaire d'une autorité supranationale qui n'est responsable que d'une partie des fonctions exécutives politiques. Cette question ne peut toutefois être discutée dans ce travail, dont le point de vue est en premier lieu économique. Il nous paraît cependant important de le mentionner afin de rendre attentif au fait que les deux domaines se chevauchent fréquemment de nos jours et qu'une considération intégrale est indispensable lorsqu'on traite de telles questions en public.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 19.

Mais nous n'avons pas encore fait allusion à toutes les possibilités de friction. Ainsi, des difficultés pourraient également surgir si dans certains secteurs la surchauffe, se limitant par ailleurs peut-être à un ou deux pays, conduisait à des antinomies du point de vue de l'ensemble de l'économie, de sorte que des interventions plus sélectives s'imposeraient. On peut en outre s'imaginer des situations de conflit en cas de régression de l'emploi dans un secteur. Ces situations peuvent d'ailleurs correspondre à un processus naturel de modification structurelle. Un tel processus peut, par exemple, concorder avec les considérations de la communauté sur l'ensemble de l'économie, mais l'industrie affectée tentera éventuellement d'exercer une pression politique sur son gouvernement national en vue de bénéficier d'un traitement spécial. Il faut alors que les autorités fassent preuve d'une bonne dose d'autodiscipline et de sens de la solidarité à l'égard des intérêts bien conçus de la communauté. Mais peut-être dans un cas ou l'autre ce seront des considérations politiques qui prévaudront. Or, nous n'avons guère besoin de souligner à quel point peuvent être nuisibles de tels écarts d'un concept accepté en principe. — Nous n'avons pas eu l'intention d'établir au moyen de ces exemples une liste complète de toutes les situations d'incongruence qui peuvent se présenter lors d'une planification-cadre régionale. Nous voulions plutôt rendre une nouvelle fois attentif à l'importance d'une information étendue du public, mesure qui permet certainement dans bien des cas d'éviter d'inutiles tensions politiques et sociales.

La coopération dans le domaine de la planification-cadre au niveau régional mènera tôt ou tard à une coordination du degré d'intensité le plus élevé. Dans l'intérêt d'une judicieuse répartition du travail et en vue d'éviter une centralisation malsaine, il faut toutefois veiller à ce que l'organe de planification de la communauté ne devienne pas un complexe prédominant et qu'il ne s'occupe que des problèmes supranationaux, en laissant aux autorités nationales le soin de traiter les questions que celles-ci sont en mesure de résoudre seules.

Alors que pour la coordination régionale de la planification, nous sommes parvenus à la conclusion qu'une coordination du premier degré est peu judicieuse, il nous faut maintenant étudier la question si cette constatation vaut également pour la coopération interrégionale. Si nous partons pour cela de l'hypothèse que l'économie mondiale ne consistera à l'avenir peut-être plus que de groupements régionaux du type de la CEE ou de l'AELE, nous nous rendons compte que du moins pour les unions économiques il y a des points de départ judicieux pour une coopération du degré de l'information. Si l'on devait constater, par exemple, que la production agricole ne peut, même à long terme, être dirigée par des principes d'économie du marché, il y aurait ici un champ d'application pour la coopération informatrice, voire même peut-être pour une certaine coopération fonctionnelle. Les autres domaines pouvant entrer en ligne de compte sont l'énergie (pétrole, uranium, gaz, électricité) et surtout l'aide aux pays en voie de développement. Nous aurons à parler de ce dernier domaine dans le chapitre suivant.

Nous pensons pouvoir nier de bonne foi la nécessité d'une coopération interrégionale générale de degrés d'intensité plus élevés. La planification interrégionale

ne nous paraît guère praticable, car nous partons de la supposition que les groupements régionaux existant alors correspondront à des régions économiques, géographiques et politiques pour ainsi dire « naturelles », de sorte qu'une nouvelle extension du secteur de planification ne comporterait pas de véritables avantages, mais rendrait toute vue d'ensemble plus malaisée encore. Une telle région devrait se maintenir dans certaines limites quant à sa superficie, sa population et sa capacité économique, afin que soit assurée une certaine clarté économique et aussi politique. Il n'existe malheureusement pas à notre connaissance de théories poussées sur l'économie et la politique de la grande région qui puissent répondre de manière non équivoque à la question de la taille optimum des facteurs susmentionnés. Nous sommes portés à supposer qu'un territoire de la superficie de l'Europe occidentale ou des Etats-Unis peut être développé et dirigé d'une façon rationnelle et harmonieuse (pour autant qu'il y ait une forme d'organisation fédérale), mais que les espaces couverts par la Chine populaire ou le COMECON dépassent ces limites. Mais ce ne sont là que des suppositions dont le but est de rendre nos considérations plus claires. Les possibilités d'une planification multilatérale ou même mondiale, que nous ne mentionnons ici que pour être complets, ne nous paraissent guère réalisables et sont d'ailleurs incompatibles avec nos objectifs préposés. Certains accords (par exemple dans le domaine des matières premières) peuvent contenir des débuts de planification; il faut toutefois les interpréter comme l'expression d'une certaine situation d'urgence et ils proviennent de l'intention de protéger les pays producteurs (dans la plupart des cas économiquement faibles) de fortes fluctuations injustifiées des revenus.

Nous résumons comme suit nos conclusions sur les possibilités d'utiliser la planification-cadre comme un instrument de la coopération internationale de politique de conjoncture et de croissance:

- 1° En principe, on constate qu'une planification qui se limite au secteur public de l'économie n'en entrave pas le secteur privé dans une économie alignée à part cela en premier lieu sur les principes d'une économie du marché. On peut, au contraire, s'attendre à ce que l'automatisme de la concurrence se développe dans ce secteur mieux même que sans planification-cadre, les interventions publiques ne se faisant plus d'une manière isolée, mais de façon cohérente, en concordance avec la conception de politique économique préposée.
- 2° La planification-cadre semble être en premier lieu un excellent instrument de politique de croissance. Au moyen d'analyses très approfondies des possibilités de développement économique au sens le plus large, on parvient à se faire une image des besoins à plus long terme de l'économie croissante. Cela permet à l'Etat de projeter de manière rationnelle ses investissements d'infrastructure nécessaires à une nouvelle croissance et de les effectuer en tenant compte des exigences de l'économie croissante, avec un minimum de situations de crise, d'investissements mal calculés ou trop élevés et d'autres frictions.

- 30 On ne peut prouver que la planification-cadre se prête particulièrement à la politique conjoncturelle à court terme. Les instruments monétaires conservent ici toute leur valeur²⁰¹. En revanche, l'analyse de l'économie qui va de pair avec la planification-cadre permet de déterminer les différents facteurs influençant la conjoncture. Un pronostic bien établi de l'économie à court terme peut contribuer à reconnaître de bonne heure des troubles se dessinant, de sorte que des mesures prophylactiques peuvent être prises avec de fortes chances de succès. Mais si, en cas de troubles plus prononcés, des mesures de correction plus accentuées sont indispensables, la planification-cadre contribue à en fixer les points d'intervention et le degré d'intensité afin qu'elles n'affectent la croissance à plus long terme qu'aussi peu que possible et seulement dans certains domaines où c'est désiré.
- 40 La coopération internationale dans le domaine de la planification-cadre ne paraît judicieuse que dans deux cas: au niveau régional et au niveau interrégional.

Dans le premier cas, l'efficacité dépend dans une large mesure de la volonté de coopérer des pays partenaires. Les planifications nationales semblent perdre leur justification plus l'intégration progresse, car il y a trop de facteurs incontrôlables qui jouent un rôle. D'autre part, le succès ne semble assuré dans la région intégrée que lorsqu'on réalise dès le début une coopération aussi étroite que possible (coopération fonctionnelle) et que l'ensemble de la communauté peut y être inclus. Des difficultés peuvent provenir surtout d'un manque de compréhension de la part du public et lorsque l'intégration politique ne va pas de pair avec l'intégration économique. Des interventions particulières des parlements nationaux, qui doivent accorder les crédits nécessaires, peuvent mettre en question le succès de la politique de conjoncture et de croissance prévue pour l'ensemble de la communauté.

Une coopération interrégionale du degré de l'information devient judicieuse et utile lorsqu'il y a dans l'économie mondiale plusieurs groupements régionaux dont partent de fortes impulsions de politique conjoncturelle qui influencent la conjoncture mondiale. La coopération servirait alors à donner aux impulsions partant des diverses régions un effet de compensation et non pas cumulatif. — Une coopération de degrés d'intensité plus élevés n'entre en ligne de compte ni au niveau interrégional ni au niveau multilatéral, car elle rendrait trop malaisée une vue d'ensemble des territoires à intégrer, ce qui pourrait amener les autorités de planification à étendre la planification à d'autres domaines encore en vue de mieux contrôler l'économie, ce qui serait en opposition avec nos objectifs initiaux.

²⁰¹ Van Meerhaege, *op. cit.*, p. 43.

III. Les principaux aspects d'une politique moderne de conjoncture et de croissance dans l'économie mondiale future

Avant de pouvoir tenter de formuler des prévisions quant aux possibilités de réaliser une politique conjoncturelle internationale, il est nécessaire de se faire quelques idées sur l'opportunité de la forme d'organisation actuelle de l'économie mondiale en vue des tâches de politique de conjoncture et de croissance qui sont à résoudre. Nous pensons qu'il est en outre nécessaire d'inclure les problèmes de l'aide aux pays en voie de développement dans les considérations qui vont suivre, pour autant qu'ils soient liés aux questions de conjoncture et de croissance des pays industrialisés. Ces deux complexes ne font pas partie des questions dont nous nous occupons, du moins pas au sens étroit, mais il nous paraît indiqué de les mentionner dans le cadre de ce travail, car ils servent à arrondir et à compléter les questions traitées jusqu'ici. Pour terminer, nous résumerons dans un dernier chapitre les conclusions émanant de nos considérations.

A. Une économie mondiale établie de manière rationnelle comme condition pour une véritable politique internationale de conjoncture et de croissance

1. Le problème des petits espaces économiques ou le régionalisme économique contre le libre-échange universel

Selon la théorie du commerce extérieur établie par David Ricardo, le meilleur système pour promouvoir la division internationale du travail et pour maximaliser le produit social des nations participant au commerce mondial, est le libre-échange général et dépourvu d'entraves. Cette théorie, qui valait certainement pour l'économie mondiale libérale du 19^e siècle et qui est encore justifiée de nos jours comme point de départ de constructions¹ – dans le domaine

¹ Cf. Myrdal, *An International Economy*, New York, 1956, p. 339s.: «The classical theory of international trade was an adjunct to this doctrine of a free market economy. It assumed that all national economies were completely integrated domestically as perfect markets. [...] Internationally, the factors of production were assumed to be immobile. [...] Since factor movements were excluded by hypothesis, complete international equalization of factor prices was not attained even in theory. [...] The practical conclusion of the theory was therefore the desirability of free trade.

As a matter of fact, international trade is now less free than ever. The national economies are not free market economies and are becoming so less as national integration proceeds. [...]

A definition of «international integration» in terms of free international trade is, therefore, as false as one in terms of the perfect market. However, to the extent, that the classical doctrine of international trade was founded upon the basic ideals, [...] the analysis, in this book is, again on a deeper level, in line with the more fundamental intentions of this doctrine. The rejection of the classical doctrines as appropriate terms for

pratique, elle ne peut plus être entièrement appliquée, les conditions sur lesquelles elle est basée s'étant fondamentalement modifiées entre temps — est maintenant utilisée par certains auteurs pour discréditer les efforts entrepris en vue de constituer des groupements économiques régionaux². Ces auteurs prennent pour cela comme cible l'unique groupement qui, jusqu'à présent, tend à une union économique, la Communauté Economique Européenne, à laquelle ils reprochent de penser en termes d'autarcie, d'être sur le point de devenir une économie dirigée et de négliger les considérations à l'échelle mondiale. Le rejet des unions régionales provient en outre de la supposition que ces groupements ne parviendront pas à atteindre le but de l'élimination totale des barrières internes et qu'ils s'arrêteront donc à une union douanière incomplète, ce qui ferait que ni le libre-échange interne ni le libre-échange externe ne pourrait se développer entièrement³.

Il y a, en revanche, des thèses dignes d'être prises au sérieux, selon lesquelles, dans les conditions actuelles, le libre-échange ne serait plus le principe d'organisation de l'économie mondiale permettant d'obtenir les résultats les meilleurs. Viner a été l'un des premiers à mettre en doute les considérations classiques: «The world has changed greatly, and is now a world of planned economies, of state trading, of substantially arbitrary and inflexible national price structures, and of managed instability in exchange rates. The classical theory is not directly relevant for such a world, and it may be that for such a world there is and can be no relevant general theory.»⁴ D'autres auteurs sont en faveur de fusions régionales (tout d'abord surtout en vue des efforts européens dans ce domaine) par suite de la nécessité d'efforts coordonnés sur le plan de l'ensemble de l'économie et de la défense militaire⁵, tandis que d'autres encore aboutissent à la suite de recherches économiques empiriques à la conviction que les conséquences positives de fusions régionales prévalent sur les effets négatifs⁶.

the definition of our value premise, «international integration», does not imply, however, that important elements of theoretical analysis, contained in these doctrines and amplified by the work of generations of economists in the classical line, do not preserve their usefulness as tools in economic research.»

² Haberler, «Bemerkungen zum Problem des wirtschaftlichen Regionalismus», dans *Festgabe für Alfred Müller-Armack*, Berlin, 1961.

Idem, «Amerika und die europäische Integration», dans *Außenwirtschaft*, cahier III/IV, 1961.

Röpke, «Unorthodoxe Gedanken über die EWG», dans la *Nouvelle Gazette de Zurich*, du 7 avril 1962, 1^{re} édition.

Idem, «Integration und Desintegration der internationalen Wirtschaft», dans *Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard*, Francfort s. M., 1957.

³ Haberler, *Festgabe für Müller-Armack*, op. cit., p. 423, et du même auteur, «Die wirtschaftliche Integration Europas», dans *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, op. cit., p. 526 ss.

⁴ Viner, *International Economics*, Glencoe, 1951, p. 16.

⁵ Sannwald/Stohler, *Wirtschaftliche Integration*, Bâle/Tubingue, 1958, p. 34 ss.

⁶ Scitovsky, *Economic Theory and Western European Integration*, Londres, 1958, p. 52 ss.

Erdmann/Rogge, *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Drittländer*, Bâle/Tubingue, 1960, p. 228 ss.

Un autre groupe, qui est particulièrement intéressant pour notre point de vue, a tenté d'élaborer une théorie générale du développement économique, la «théorie des degrés»⁷. Les classiques pensaient en termes de commerce mondial organique et non subdivisé. En outre, le but du commerce était pour eux dans une large mesure aligné sur les intérêts de la nation industrialisée prédominante de cette époque. La théorie des degrés tient en revanche compte des possibilités de développement des moindres régions économiques et de leur interdépendance organique avec les degrés supérieurs (économique nationale, régionale, mondiale). Ce développement est déterminé non seulement par les forces productives présentes au degré en question, mais aussi par les possibilités optima d'intégration dans le degré supérieur. Ainsi que le constate Herczeg, cela revient à une intégration régionale⁸. Cette intégration et ce développement régionaux ne sont toutefois pas considérés comme des objectifs finaux, mais comme un degré intermédiaire: «Die zielbewußte Förderung der Entwicklung wie der Großraumintegration – darauf läuft das Weltbild der modernen Wirtschaftswissenschaften hinaus – führt somit keineswegs zur Aufspaltung in autarke, regionale Blöcke. Sie stellt vielmehr den einzig denkbaren Weg dar zu einer echten weltweiten Integration.»⁹ Mais pour pouvoir fonctionner de manière satisfaisante, l'économie et le commerce mondiaux requièrent une subdivision organique¹⁰.

L'affirmation que seul le libre-échange peut mener à une configuration optimum de l'économie mondiale ne nous paraît plus justifiée en raison des connaissances théoriques acquises et des expériences qui ont été faites. C'est pourquoi nous souscrivons entièrement à l'opinion suivante: «L'expérience a démontré [...] que la coopération régionale n'aboutit pas nécessairement au protectionnisme et à l'autarcie, mais peut faciliter puissamment l'adoption d'une politique de plus en plus libérale dans les relations avec les pays tiers aussi bien qu'à l'intérieur du groupe. [...] Il n'en reste pas moins vrai que l'intégration régionale tend, de par sa nature même, à inaugurer sur une base réciproque, entre pays participants, un régime plus libéral que celui qui continuera à régir leurs relations avec les pays non membres.»¹¹ Predöhl prend d'ailleurs une attitude fort semblable: «Die Weltwirtschaft verträgt unter den aus der Entwicklung erwachsenen Bedingungen der Gegenwart nicht mehr ein globales Prinzip, wie es im liberalen Jahrhundert nahezu reibungslos funktioniert hat, sondern sie bedarf eines Aufbaues, der über die Aufhebung der wirtschaftspolitischen Widersprüche im begrenzten Rahmen des dichtesten Austausches zu einer Abstimmung im globalen Rahmen führt.»¹²

⁷ Heinrich, *Wirtschaftspolitik*, vol. I, II, III, Vienne, 1948, 1952, 1954.

⁸ Herczeg, *Zukunft der Weltwirtschaft*, Düsseldorf, 1958, p. 261.

⁹ *Ibid.*, p. 266.

¹⁰ *Ibid.*, p. 265.

¹¹ Triffin, «Universalisme et régionalisme sur le plan économique», dans la *Revue économique et sociale*, numéro spécial, septembre 1959, p. 49.

¹² Predöhl, «Von der alten zur neuen Weltwirtschaft», dans *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, op. cit., p. 520.

Ces constatations ne signifient toutefois pas que des accords universels soient moins judicieux à l'avenir que jusqu'à présent. «Le rôle respectif et le champ d'action des accords régionaux et des accords universels d'intégration économique devraient être tracés dans chaque cas à la lumière des avantages concrets et de la possibilité pratique de la centralisation requise des décisions de politique économique, eu égard aux coûts réels, aux difficultés et aux frictions inséparables d'une telle centralisation. Ce principe, reconnu depuis longtemps dans la délimitation des libertés individuelles, du respect des minorités et des pouvoirs publics, au sein de la nation, est également applicable à la délimitation du champ d'action respectif de l'intégration à échelle mondiale et à l'échelle régionale. Ces divers cadres d'action ne sont nullement incompatibles, mais correspondent au contraire à la logique et aux faits.»¹³ Nous rappelons par ailleurs que l'extension géographique d'un accord international est souvent en fonction du contenu de l'accord, c'est-à-dire que plus les buts prévus dans l'accord sont modestes, plus l'extension potentielle est grande, et vice-versa¹⁴.

Ces considérations faites surtout du point de vue de la politique commerciale complètent et confirment nos propres constatations dans le domaine de la politique conjoncturelle. Il se manifeste de plus en plus que les petites unités économiques, telles qu'elles existent par exemple en Europe en grand nombre, ne constituent plus à maint égard le cadre adéquat. Ainsi, les industries axées sur la consommation de masse ont absolument besoin de marchés plus étendus que ne peut leur offrir leur propre économie, si elles veulent devenir viables. D'autre part, un bien-être croissant est unimaginable sans ces industries produisant pour la consommation de masse. Comme nous avons déjà vu également, l'interpénétration internationale du commerce et du capital, qui devient de plus en plus étroite, a rendu pour ainsi dire impossible l'application d'une politique conjoncturelle autonome, si on ne veut pas, par des mesures égoïstes et témoignant d'un manque de solidarité, remettre en question le système du commerce mondial péniblement établi de nouveau après la guerre et libéré d'entraves dans une large mesure, provoquant de la sorte toute une série de mesures de représailles. La solution la plus indiquée est ici aussi la coopération régionale. Mais la croissance économique, elle aussi, ne peut plus être assurée par des nations individuelles que dans une mesure de plus en plus restreinte. D'autre part, le cloisonnement des Etats mène – du point de vue régional – à un gaspillage de moyens rares dû au parallélisme, et d'autre part, ces moyens font défaut lorsqu'il faut trouver les immenses sommes requises pour se maintenir à la hauteur du progrès technique dans les domaines-clés.

D'après nous, toutes ces considérations ne permettent de tirer qu'une seule conclusion: l'unité économique le mieux à même d'organiser la production sur une base rationnelle, de créer les bases pour le progrès technique et scientifique, d'éliminer les fluctuations conjoncturelles dans la mesure du possible, d'assurer une croissance optimum et, par conséquent, un accroissement optimum du bien-

¹³ Triffin, *op. cit.*, p. 50.

¹⁴ Cf. p. 68.

être des habitants, est la communauté économique régionale, composée de différentes nations politiques et de leurs espaces économiques. — Nous ne pouvons ni ne voulons répondre ici à la question de savoir si un groupement politique régional semblable représente également l'organisation politique la meilleure dans les circonstances actuelles. Tout au plus pouvons-nous constater qu'une évolution politique parallèle est souhaitable du point de vue économique et qu'elle est favorisée par l'intégration économique dans certains domaines.

Bien que ces résultats proviennent en premier lieu d'analyses des conditions européennes et ne valent pour le moment que pour celles-ci, nous pensons qu'en principe ces constatations valent pour chaque région économique potentielle de globe, dès que la région en question a atteint un certain stade de développement économique. Nous allons toutefois voir dans le chapitre suivant que la coopération économique régionale se justifie même à des degrés de développement inférieurs.

2. Le problème du sous-développement et la politique internationale de conjoncture et de croissance

Une quantité presque inquiétante de littérature sur les problèmes des pays en voie de développement et leurs solutions ayant vu le jour au cours de ces dernières années, nous pensons pouvoir renoncer à exposer ici la situation, que nous supposons être connue. Nous y renonçons d'autant plus volontiers que les circonstances sont en réalité si complexes et marquées à un tel degré par des facteurs extra-économiques qu'un exposé soigneux et profond requerrait un cadre que nous ne pouvons offrir dans ce travail.

Il s'agit ici de montrer en quoi consistent les liens entre l'aide aux pays en voie de développement et la politique internationale de conjoncture et de croissance. Il s'agit, d'une part, de fournir les capitaux nécessaires, de concert avec les besoins de la croissance et de la conjoncture des pays créanciers, tandis que, d'autre part, on se demande quelle sera la contribution éventuelle que les pays en voie de développement seront en mesure de verser eux-mêmes au processus de la conjoncture internationale.

L'importance de l'inclusion de la question de fournir les moyens financiers dans les considérations conjoncturelles générales ressort de l'étude du volume des moyens dont il est question. D'après une estimation qui ne date que de peu d'années, le volume des exportations de capitaux jugé nécessaire alors était de 5,5 milliards de dollars par année¹⁵. Elle partait de la supposition que le produit social des pays récepteurs augmentait de 3 % par année (ou, en tenant compte de l'accroissement de la population, de 1 à 2 % par habitant). Or, aujourd'hui déjà, les capitaux mis à la disposition des pays en voie de développement, sous forme de moyens financiers publics et privés, de crédits d'exportation, d'assistance technique, etc., atteignent la somme d'environ dix milliards

¹⁵ Herczeg, *op. cit.*, p. 242.

de dollars par année¹⁶. Ces moyens se répartissent à peu près de la manière suivante: les pays faisant partie du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE ont fourni ensemble un montant d'environ 8,15 milliards de dollars. L'aide aux pays en voie de développement provenant des pays communistes était de quelque 500 millions de dollars, tandis que le reste était fourni par des pays industrialisés non membres du CAD, par le Fonds Monétaire International et par des donations privées, dont 237 millions rien que par les Etats-Unis¹⁷.

Pour les pays donateurs, le principal problème est de fournir les moyens financiers conformément à la conjoncture et à la croissance. Il ne faut pas, par exemple, qu'un pays souffrant d'une pénurie de la demande de biens de consommation le fasse par la voie fiscale, car la demande subirait alors une nouvelle réduction (à condition, évidemment, que la retenue des consommateurs ne provienne pas d'une préférence momentanée pour la liquidité, pour une raison ou pour une autre. Dans ce cas, une hausse des impôts destinée à accroître l'aide aux pays en voie de développement pourrait remettre en circulation l'argent accumulé.) La manière dont ces moyens sont utilisés par les gouvernements est toutefois plus importante encore. Si le retrait de pouvoir d'achat à l'intention de l'aide aux pays en voie de développement représente, par exemple, une mesure positive dans un pays menacé par l'inflation, cet effet positif peut être anéanti en utilisant ces moyens financiers pour fabriquer dans le pays donateur des biens d'investissement pour les pays en voie de développement. D'après nous, ces problèmes ne peuvent être résolus que par une coordination internationale de l'aide aux pays en voie de développement.

Il y a ici plusieurs solutions possibles. L'OCDE entre notamment ligne de compte. Depuis sa récente réorganisation, sa fonction devrait être de coordonner l'aide aux pays en voie de développement fournie par les pays qui en font partie. Les résultats obtenus jusqu'à présent sont toutefois fort modestes et les constatations suivantes parlent d'elles-mêmes: «Die Mitgliedstaaten behalten sich nämlich die Entscheidungen über die von ihnen im Bereich der Entwicklungshilfe befolgte Politik vor, und die Ausschüßarbeiten (CAD) stehen vornehmlich im Dienste des Erfahrungsaustausches und der gegenseitigen Unterrichtung, während die Bemühungen um eine bessere Koordinierung der Hilfeleistungen bisher zu keinen ins Gewicht fallenden Ergebnissen geführt haben.»¹⁸ Il semble donc qu'il faille chercher d'autres solutions et que des organismes peut-être moins hétérogènes pourraient assurer une coopération plus efficace. La proposition que nous allons faire est à considérer comme une contribution à la solution de ce problème.

Comme nous avons qualifié le groupement économique régional d'unité économique pour ainsi dire idéale dans une économie mondiale future formée de manière rationnelle, il est aisé de s'imaginer que la coordination de l'aide aux pays en voie de développement commence par se faire au sein de ces grandes

¹⁶ «Zehn Milliarden Dollar Entwicklungshilfe – Ein Beitrag zur Überwindung der Nord-Süd-Spannung», dans la *Nouvelle Gazette de Zurich*, n° 3317, du 8 août 1964.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

régions (existant déjà ou encore à créer)¹⁹. Si ces communautés se décidaient à poursuivre une politique économique à moyen terme, elles devraient être en mesure de reconnaître les possibilités à plus long terme de leurs états membres quant aux montants à verser aux pays en voie de développement. Dans le cadre de l'aperçu général à moyen terme, il faudrait faire un aperçu qui fournisse des informations au sujet des possibilités de contribution du groupe dans son ensemble, dans le domaine de l'aide financière pure, des biens d'investissement et éventuellement de consommation, ainsi que de l'assistance technique. Suivant le degré d'intégration du groupe particulier, on peut envisager de fixer les montants des différents pays sur la base d'accords communs. Une autre possibilité serait, par exemple, qu'un « office du développement » de la communauté dispose des montants *in globo*. Cet office pourrait alors, par exemple, utiliser les moyens mis à disposition par le pays A menacé d'inflation pour passer certaines commandes aux branches affectées par le chômage dans le pays B, etc. Il serait également possible, en vue de trouver et d'utiliser les moyens financiers en tenant compte de la conjoncture, que les contributions annuelles des différents pays soient variables, suivant la situation conjoncturelle, et que le groupement régional ne se fixe qu'un montant annuel global. La formule de ce montant, c'est-à-dire les quotes-parts des différents pays, seraient alors déterminées selon un schéma établi en tenant compte de différents critères.

Pour éviter les sur-investissements et les investissements non-rentables et dans l'intérêt d'une utilisation aussi efficace que possible des moyens à disposition, une coopération interrégionale, à laquelle pourraient également adhérer certains pays ne faisant pas partie de groupements, serait alors indispensable. Cette coopération pourrait s'effectuer dans le cadre de l'OCDE ou d'une nouvelle organisation, ainsi que l'a par exemple suggéré la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. Certaines compétences pourraient alors être fixées, chaque grande région industrialisée assumant, par exemple, le « patronat » d'une certaine région en voie de développement, ou les différents groupes de créanciers se spécialisant dans certains domaines ou certaines branches afin de parvenir de la sorte à une utilisation aussi rationnelle que possible des moyens restreints, si on les compare à l'ensemble de la tâche. Il faudrait évidemment inclure dans ces accords les mesures d'aide multilatérale de la Banque Mondiale, de l'Agence Internationale pour le Développement, de la Banque de développement interaméricaine, etc. Il va de soi qu'il y a encore bien d'autres possibilités d'organisation dans ce domaine. En raison de l'ampleur de la tâche, qui requiert une aide continue et sans doute croissante à long terme, il nous paraît toutefois urgent que les pays jouant un rôle dans ce domaine s'entendent en vue d'une coopération.

Une telle concentration et coordination des mesures de la part des pays donateurs implique naturellement des mesures correspondantes de la part des pays récepteurs. Des propositions dans ce sens existent depuis quelque temps

¹⁹ Les Etats-Unis sont considérés ici comme une grande région existant déjà.

déjà. Ainsi, Myrdal, par exemple, a écrit: «What I am here suggesting is, in fact, a cooperation in international trade among the underdeveloped countries or groups of them, focused particularly on trade in manufactured products. The scope for such a cooperation is naturally limited, as almost by definition partnership is more natural between underdeveloped and developed countries than between underdeveloped countries by themselves. But in one field such cooperation would be of special importance and, indeed, almost a precondition for successful industrialization, namely for industrial goods the economic production of which assumes a larger home market than a single underdeveloped country can offer, at least until production and consumption have reached much higher levels.»²⁰ Cette suggestion est basée sur la réflexion que les différents pays en voie de développement disposeront pendant une période assez longue de capacité à vide dans de nombreuses nouvelles industries, situation que Myrdal qualifie de «an almost criminal waste». De plus, il y a la nécessité manifeste de planifier le développement de ces régions dans un cadre régional, les frontières politico-économiques des différents pays ne tenant souvent aucunement compte de certaines données géographiques, démographiques, économiques et autres. Cette nécessité devient particulièrement manifeste lorsqu'on pense au grand besoin de spécialistes indigènes qu'entraînent l'établissement et l'administration de programmes de développement. Ici aussi, il faudrait, dans l'intérêt de la communauté, une concentration des forces existants. Nous sommes toutefois pleinement conscients que la formation de groupements régionaux se heurtera à des difficultés notamment dans les pays ayant accédé récemment à l'indépendance. Nous ne pouvons qu'espérer qu'il y aura suffisamment de personnes clairvoyantes pour reconnaître où sont les vraies chances pour l'avenir.

En ce qui concerne la contribution de ces pays à la stabilisation de la conjoncture internationale, on peut supposer qu'elle ne deviendra manifeste comme telle que lorsque la demande et la production, ainsi que l'enchevêtrement des échanges de ces pays avec l'étranger, auront atteint un tel volume que ces pays seront devenus des émetteurs indépendants d'impulsions conjoncturelles. Jusqu'à ce moment, ce sera dans une large mesure la tâche des pays industrialisés d'accorder, grâce à leur propre situation conjoncturelle favorable, des débouchés aux produits des pays en voie de développement et de permettre ainsi à ces pays de se procurer des devises. Pour assurer un développement régulier de ces pays et pour qu'ils deviennent graduellement des membres pleins de l'économie industrielle mondiale, il est indispensable, ainsi que l'a déjà exigé Marczewski²¹, que tous les produits des pays en voie de développement, donc également les produits finis, aient libre accès aux marchés des pays industrialisés. De plus, on ne pourra faire autrement que de libérer de fluctuations les revenus des états qui exportent en premier lieu des matières premières. Cela implique que soit complétés les accords sur les matières premières. En outre, afin de donner aux nouvelles industries de ces pays des chances de développement équitables

²⁰ Myrdal, *An International Economy*, New York, 1956, p. 259s.

²¹ Cf. plus haut, p. 48.

les, il faudra accorder à ces nations un règlement spécial qui leur permette de maintenir des droits de douane protecteurs jusqu'à ce que leurs industries soient à même de lutter contre la concurrence internationale.

Mais lorsque ces pays auront derrière eux une certaine période de démarrage, ou auront dépassé le point de «take-off», pour reprendre l'expression de Rostow²², toutes les considérations que nous avons faites au cours des chapitres précédents de ce travail vaudront pour eux également. Les problèmes de politique conjoncturelle internationale essentiels pour eux seront fort semblable à ceux que nous avons mentionnés et les conclusions auxquelles nous aboutirons dans notre dernier chapitre auront une certaine importance pour eux aussi.

B. Les possibilités d'une politique internationale de conjoncture et de croissance

1. Remarques générales

Dans nos considérations, nous sommes partis du fait que les fluctuations conjoncturelles et les processus de croissance économique ne peuvent être considérés comme entièrement dominés, malgré l'absence de fluctuations importantes, malgré l'augmentation constante des produits sociaux des pays industrialisés depuis la fin de la guerre et malgré le progrès incontesté réalisé dans le domaine des connaissances théoriques. La situation actuelle des pays industrialisés de l'Occident comme principaux marchés de l'économie mondiale, comme fournisseurs de capitaux des pays en voie de développement et comme gardiens de l'ordre politique et économique libéral exige désormais que se poursuive la croissance économique dans la stabilité, si ces pays entendent continuer de jouer un rôle de premier plan et s'ils sont intéressés au maintien de l'ordre libéral sus-mentionné.

Les considérations suivantes représentent un résumé des points que nous pouvons qualifier de résultats des modifications économiques, politiques, sociales et techniques et qui sont décisifs pour le contenu et la forme d'une politique conjoncturelle internationale. Il faut d'abord souligner le fait que l'on a reconnu qu'une politique conjoncturelle au sens traditionnel, consistant en des interventions par à-coup et conçue à partir des données de la situation, ne peut plus suffire à combattre les fluctuations à court terme de l'activité politique. Il s'ensuit deuxièmement qu'une politique conjoncturelle adaptée aux conditions actuelles doit être établie à long terme, c'est-à-dire qu'elle doit tenir compte des exigences de la croissance. Ces exigences ont besoin d'une concrétisation, qui seule permet de tirer des conclusions déterminantes pour élaborer la politique économique. L'instrument de cette concrétisation – et nous en venons ainsi au troisième point – est une conception d'ensemble de la politique économique qui

²² Rostow, *The stages of Economic Growth*, Cambridge, 1960.

fournisse des indications quant à la structure de l'économie en question, aux facteurs déterminants agissant dans celle-ci, au potentiel à plus long terme de cette économie et aux objectifs supérieurs visés par la politique économique de l'Etat. Au sein de cette conception, les considérations à long et à court terme s'unissent en une politique de conjoncture et de croissance axée sur des objectifs unitaires²³. L'élaboration de cette conception d'ensemble – et c'est le quatrième point – ne peut toutefois se faire sans l'existence d'un « appareil de diagnostic » bien équipé et sûr, qui ne serve pas seulement à examiner et à déterminer une fois la structure économique, mais qui renseigne en outre constamment au sujet de l'intensité et du sens de l'évolution économique et permette ainsi une politique conjoncturelle rationnelle et préventive à court terme. Or tout diagnostic comprend forcément un pronostic d'éventualité²⁴.

Après ces conditions valables pour chaque type de politique de conjoncture et de croissance, nous en venons à la perspective internationale. Mais résumons auparavant une nouvelle fois les raisons qui parlent en faveur d'une coopération internationale dans ce domaine. Il y a tout d'abord l'interpénétration croissante des différentes économies dans les secteurs du commerce et des capitaux. Plus la part du commerce extérieur est grande dans une certaine économie, plus les fluctuations et les mesures conjoncturelles dans les économies des partenaires agissent sur cette économie. C'est ce qu'a prouvé clairement l'expérience des années 30. On a cru pendant trop longtemps après la guerre que le volume du commerce extérieur pouvait être équilibré à n'importe quel niveau, indépendamment du niveau de l'activité économique indigène. Trois facteurs notamment on renforcé cette illusion dans les premières années du deuxième après-guerre: 1° L'aide financière venant de l'extérieur, qui permit aux pays qui en bénéficièrent d'équilibrer leurs balances des paiements chroniquement déficitaires. 2° Les destructions et le retard technique dus à la guerre ouvrirent aux investissements des possibilités pour ainsi dire illimitées, qui permirent pendant longtemps une expansion ininterrompue. 3° Les restrictions quantitatives appliquées par les différents pays érigèrent des cloisons étanches permettant de main-

²³ « Il n'est pas réaliste de considérer la politique de croissance comme un domaine à part où se trouveraient concentrées toutes les actions de politique directement reliées au long terme alors que la politique de stabilisation comprendrait les actions de politiques limitées au court terme. Jusqu'à un certain point, toutes les décisions ont des effets directs et indirects à la fois sur l'avenir proche et sur l'avenir lointain. La croissance peut être affectée par l'ensemble des mesures de politique économique et non pas seulement par celles qui visent spécifiquement à la promouvoir. » OCDE (Comité de politique économique), *Croissance et politique économique. Rapport du Groupe de Travail n° 2 chargé de l'étude des mesures à favoriser la croissance économique, 1re Partie, Rapport général*, Paris, juin 1964, p. 8.

²⁴ « Nur eine richtige, Ursache und Ausgangspunkt einer gestörten Gleichgewichtslage treffende Diagnose und darüber hinaus Klarstellung der einzuleitenden Gegenmaßnahmen, die nach dem Was, Wieviel, Wann und Wo abgewogen sein sollten, bilden die Voraussetzungen, die gegeben sein müssen, bevor der Konjunkturpolitiker mit gutem Gewissen die Schalthebel der Konjunktur bedienen darf. » Langelütke, *Grenzen und Voraussetzungen der Konjunktur Stabilisierung. Sonderschrift des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 18*, Berlin/Munich, 1956, p. 9.

tenir les importations à des niveaux sensiblement inférieurs à ceux qui auraient résulté d'une confrontation ouverte des coûts et prix indigènes et étrangers²⁵.

Avec la disparition progressive de ces restrictions, les rapports fondamentaux entre l'expansion, les prix, la demande indigène et la balance des paiements se sont toutefois manifestées à nouveau dans toute leur intensité. Normalement, l'expansion mène à une augmentation des importations. Pour financer ces importations, il faut cependant que les exportations s'accroissent aussi. Toutefois, si la demande indigène est vive, les producteurs indigènes ne se décideront à exporter, ce qui est en général lié pour eux à des frais plus élevés que le commerce intérieur, que si la demande extérieure se développe parallèlement à la demande indigène. Il vient s'y ajouter la nécessité de maintenir l'évolution des prix et des coûts indigènes au-dessous de celle de l'étranger, car autrement la propre situation concurrentielle est menacée. Un développement harmonieux des relations commerciales des pays partenaires implique par conséquent une évolution plus ou moins parallèle des différentes données sus-mentionnées. Si un pays ne réussit toutefois plus à maintenir sous contrôle l'évolution de ses prix et de ses coûts, des restrictions des importations deviennent inévitables. Il peut s'ensuivre une réaction en chaîne avec des conséquences graves. C'est donc très justement qu'on constate: « Il s'ensuit que les taux de croissance économique à long terme d'un pays peuvent s'approcher d'autant plus du maximum techniquement réalisable, que la croissance de ses partenaires commerciaux se fait elle-même à un taux plus rapide et sans perturbations inflationnistes et déflationnistes. Une politique de croissance n'a donc de sens que si elle déborde le cadre national et tend à organiser un espace suffisamment vaste de croissance coordonné sur le plan international. »²⁶

C'est ici que se trouve le point de rencontre entre les exigences de la politique commerciale et de production et celles de la politique conjoncturelle. Alors que, d'une part, seule une région économique assez grande permet la pleine utilisation des possibilités de production techniques, le plein épanouissement des forces productrices et un niveau de vie plus élevé, les mesures nécessaires pour maintenir ce bien-être et assurer la croissance contraignent les pays, d'autre part, à procéder d'une manière coordonnée. Les conclusions suivantes de notre travail donnent un aperçu des possibilités de réaliser ces mesures de sécurité dans le domaine international.

2. Conclusions

Ce qu'on entend par politique conjoncturelle internationale, c'est-à-dire les efforts coordonnés de différents pays en vue d'assurer dans une mesure aussi large que possible la croissance économique mondiale dans la stabilité, n'est pas clairement défini, ainsi que nous l'avons déjà constaté. C'est pourquoi, afin d'éclaircir la situation, nous avons distingué dans notre travail entre des accords

²⁵ Marczewski, «La coordination des politiques européennes de conjoncture», dans *Banque*, n° 168, juin 1960, p. 349.

²⁶ *Ibid.*, p. 350.

internationaux de différents degrés d'intensité et de différentes étendues géographiques. Nous croyons pouvoir écrire à présent, au vu des résultats de nos recherches sur les aptitudes des différents instrument du point de vue international, que ces distinctions ont fait leurs preuves. Elles nous ont notamment permis de déterminer dans quelle mesure décisive l'efficacité d'accords internationaux de politique de conjoncture et de croissance dépend du degré d'intensité réalisé de la coopération. Ce degré d'intensité dépend à son tour, ainsi que nous l'avons également vu, de la mesure dans laquelle les nations désireuses de coopérer sont prêtes, dans l'intérêt de la solidarité internationale, à renoncer dans certaines situations à exercer certains de leurs droits de souveraineté ou même à les céder en entier ou en partie à des organes supranationaux. Il est aisé de comprendre que cette disposition ne soit pas présente partout dans la même mesure. Il est cependant fort possible que des pays qui, pour une raison ou pour une autre, n'approuvent pas une restriction de leur propre liberté d'action, se rendent compte de la nécessité d'une attitude solidaire sur le plan de la politique conjoncturelle internationale et veuillent pour cette raison y contribuer par une coopération du degré de l'information. Il est manifeste que nous sommes ici en présence de deux types différents de politique conjoncturelle internationale. Nous les avons qualifiés de politique conjoncturelle véritable et de politique conjoncturelle assimilée. Nous allons maintenant tenter de répondre de façon concise et en tenant compte de ce que nous venons d'écrire aux questions que nous avons posées au début de ce travail.

a) Quel est le sens du terme de « politique conjoncturelle internationale » ?

- 1^o Par une politique conjoncturelle internationale correspondant aux données économiques, politiques et sociales actuelles, au sens le plus large du terme, nous entendons en général les mesures de politique économique à court et à moyen terme portant sur une région économique limitée géographiquement comprenant plusieurs nations, propres à exercer dans la région en question une influence sur la réalisation des cinq objectifs supérieurs de politique économique que nous avons nommés, soit la croissance économique, la stabilité des prix, la répartition équitable des revenus, l'aide aux pays en voie de développement et l'équilibre de la balance des paiements.
- 2^o La politique conjoncturelle internationale au sens décrit plus haut peut s'étendre dans l'espace à quelques états aspirant à une union économique homogène (coopération régionale), à plusieurs unions économiques de ce genre (coopération interrégionale) ou à plusieurs états ou groupes d'états indépendants les uns des autres (coopération multilatérale).
- 3^o Suivant le degré d'intensité de la coopération, nous distinguons entre une vraie politique conjoncturelle internationale (coordination fonctionnelle ou fusion institutionnelle) et une politique conjoncturelle internationale assimilée (coopération informatrice).

b) Dans quelle mesure les instruments conventionnels de politique conjoncturelle sont-ils utilisables dans une coopération internationale et dans quelle mesure des instruments supplémentaires s'imposent-ils ?

En cas de vraie politique internationale de conjoncture et de croissance

- 1^o Comme important résultat d'ordre général, nous pouvons retenir que le champ d'application de la vraie politique conjoncturelle internationale est pratiquement limité au groupement économique régional. Cela résulte de la nécessité de céder des droits de souveraineté à des organes supranationaux. Or, les conditions pour cela ne sont réunies que dans un tel groupement. Les conditions suivantes ne valent par conséquent que pour le cas d'une vraie politique internationale de conjoncture dans le cadre d'un groupement économique régional.
- 2^o Comme les groupements économiques régionaux existant déjà ou qui seront créés ne sont et ne seront pendant longtemps pas des organismes dont le développement est terminé, mais qu'il s'agit d'économies nationales en voie d'intégration, la politique économique se trouve placée devant la tâche extrêmement difficile de résoudre à la fois le problème conjoncturel et celui de l'intégration. L'élaboration d'une conception d'ensemble de la politique économique réglant aussi bien le rôle des différents instruments de la politique de conjoncture et de croissance que la responsabilité, respectivement le passage progressif de la responsabilité pour cette politique d'organes nationaux à des organes supranationaux, est particulièrement nécessaire dans ce cas.
- 3^o Il ressort de nos analyses que, en raison de la part du secteur public dans le produit social et vu la multitude des influences exercées par ce secteur sur le reste de l'économie, l'Etat moderne ne peut plus se passer d'une planification de ses recettes et dépenses, portant sur de nombreuses années, ainsi que, en particulier, de la manière de se procurer ces moyens et de les utiliser. La planification-cadre revêt une importance accrue en raison de l'effet de croissance qu'exerce l'intégration sur une communauté économique et des nouveaux investissements d'infrastructure que ce processus rend nécessaires. Nous sommes en fait parvenus à la conviction qu'une croissance harmonieuse relativement exempte de frictions n'est pas possible dans un groupement économique régional sans une planification-cadre.

L'efficacité d'une telle planification-cadre a toutefois certaines limites, surtout pendant la période de démarrage de l'intégration. Ces limites s'expliquent par la situation politique. En effet, tant que la communauté économique n'est pas complétée par une communauté politique, elle ne peut pas établir une planification-cadre à caractère obligatoire, car il lui manque les compétences nécessaires pour imposer une politique des recettes et des dépenses des différents pays membres conforme au plan. C'est la raison pour laquelle la planification-cadre de la communauté ne peut être considérée pour commencer que comme une directive générale pour l'établissement des budgets des nations partenaires. Il existe toutefois la possibilité de lier l'alignement sur la planification-cadre à des primes, par exemple sous forme de subsides ou de crédits favorables d'un fonds communautaire, ce qui augmenterait l'efficacité.

40 La politique de la main-d'œuvre est également importante du point de vue de la politique de croissance. Une étroite coordination dans ce domaine s'impose particulièrement lorsqu'il n'y a plus de réserves de main-d'œuvre dans une économie régionale et que la croissance économique est ainsi mise en question. Comme les avantages et la nécessité de mesures communes sont évidents ici, il n'y a pas lieu de s'attendre à des difficultés spéciales quant à l'utilisation de cet instrument.

50 Après avoir parlé jusqu'ici des possibilités d'établir dans le cadre d'une vraie politique conjoncturelle internationale les fondements d'une croissance économique constante dans une économie régionale, nous allons consacrer les considérations suivantes aux possibilités d'exercer à court terme une influence sur la situation conjoncturelle dans le cadre mentionné.

Alors que l'objet de la politique de croissance est l'accroissement à long terme de l'offre, la politique conjoncturelle à court terme consiste essentiellement à influencer le volume de la demande. Une difficulté particulière réside dans la nécessité d'influencer ce volume sans porter de ce fait préjudice à la croissance à long terme.

Les instruments dont dispose la coopération internationale sont en premier lieu ceux de la politique monétaire. Il importe de relever ici que ces instruments sont surtout destinés à diriger l'économie globale. Mais comme il est fort probable que même dans une phase avancée de l'intégration la situation conjoncturelle dans les différents pays est encore fortement déterminée par des facteurs internes et que, par conséquent, il peut y avoir dans certains cas d'assez grandes différences dans l'emploi entre les différents pays et également d'une branche à l'autre, il est manifeste qu'il ne suffit pas de diriger l'économie régionale d'une façon globale pour éliminer les déséquilibres. C'est pourquoi, si l'on aspire à long terme à établir un système unifié de Banques d'émission pour la communauté économique, il faut que ce système soit non pas centralisé, mais fédéral. Dans le cadre des directives générales valable pour l'économie régionale en tant qu'ensemble, les filiales de la Banque d'émission faisant partie du système dans les différents pays devraient être mis en mesure de poursuivre une politique sélective des crédits tenant compte des exigences de la conjoncture et de la croissance.

Même si l'on ne peut établir un système monétaire unifié avant l'existence d'une union politique, il devrait être possible de poursuivre auparavant déjà dans les différents pays une politique monétaire adaptée aux besoins de la communauté.

60 Pour compléter les mesures monétaires, une coopération est absolument nécessaire dans le domaine de la politique financière. La politique monétaire n'étant fréquemment pas en mesure d'influencer la demande de façon que la croissance ne soit pas affectée de manière décisive, il faut se demander aujourd'hui sérieusement si l'antinomie entre les exigences de la situation conjoncturelle du moment et celles de la croissance à long terme ne pourrait pas être écartée dans une large mesure au moyen d'une politique fiscale sélective. Bien que nous nous rendions compte que le principe de la justice

fiscale objective et subjective en pâtirait, nous trouvons qu'il serait indiqué d'étudier d'une façon plus approfondie la question de savoir dans quelle mesure les avantages d'un développement économique plus stable compenseraient les inconvénients d'une imposition fiscale inégale.

Ces dernières considérations nous permettent de nous faire une certaine idée de l'importance des problèmes qui se dressent devant une politique fiscale coordonnée, même au sein d'une communauté économique. Le droit de décider du montant du budget national et de fixer les impôts est considéré selon une tradition fort ancienne comme le domaine le plus pur de la compétence parlementaire, de sorte qu'il est très douteux que l'harmonisation souhaitable des politiques fiscales nationales puisse être réalisée avant l'établissement d'une union politique.

La conclusion qui s'impose est donc que la politique financière ne peut être utilisée comme un instrument entier de la vraie politique conjoncturelle internationale que dans une phase plus avancée de l'intégration économique et politique.

- 7^o Un instrument supplémentaire, mais toutefois contesté pour le moment, de la politique de conjoncture et de croissance est la politique des revenus. Bien que l'importance fondamentale des considérations de politique des revenus soit en général reconnue, il y a aujourd'hui encore toute une série d'objections formelles et matérielles, de sorte que cette « politique » n'entrera guère en ligne de compte dans un proche avenir en tant qu'instrument de la vraie politique internationale de conjoncture et de croissance. Il est cependant possible que des recommandations de politique des revenus soient faites dans le cadre d'une conception d'ensemble de la politique régionale, mais sans qu'elles aient un caractère obligatoire.
- 8^o La politique commerciale n'entre pas en ligne de compte en tant qu'instrument de la vraie politique internationale de conjoncture et de croissance, car la plupart des nations industrialisées ont consenti à fixer leurs tarifs douaniers dans le cadre d'accords mondiaux (GATT) et ont en outre renoncé aux prescriptions de contingentement. A la suite d'accords internationaux, il n'est plus guère possible non plus de procéder unilatéralement à des modifications importantes des cours des changes. D'ailleurs de telles modifications de la part de certains pays membres d'un groupement économique régional pourraient entraîner de graves modifications de la situation de concurrence interne, qui en seraient plus compatibles avec le sens et les buts de tels groupements.
- 9^o En guise de résumé, on peut constater à propos de la vraie politique internationale de conjoncture et de croissance que, comme elle s'effectue dans le cadre d'une coopération tendant à une fusion économique, et éventuellement politique aussi, de différentes nations qui doivent dès le départ être prêtes à payer un certain prix (abandon de droits de souveraineté) en considération du but, elle a de bonnes chances de réaliser les objectifs qui lui ont été fixés dans les pays membres.

En ce qui concerne l'utilisation des différents instruments, on peut affirmer qu'ils ne peuvent tous être entièrement coordonnés dès le départ. Des motifs politiques constituent ici un obstacle qui ne disparaît que lorsque les pays participants se décident à former outre l'union économique une union politique. La conception d'ensemble de la politique économique, renforcée éventuellement par certains attraits, sur laquelle sont à aligner les différents instruments des politiques nationales de conjoncture et de croissance, assure cependant une harmonisation relativement poussée des instruments ne pouvant encore être dirigés à partir du niveau de la communauté.

En cas de politique conjoncturelle internationale assimilée

- 10^o Il ressort d'une comparaison entre les domaines d'application de la vraie politique conjoncturelle internationale et de la politique conjoncturelle internationale assimilée que celle-ci est beaucoup plus avancée que celle-là, à la suite des dispositions restreintes de nature obligatoire. Alors que nous avons constaté qu'en cas de vraie politique conjoncturelle internationale seule une coopération dans le cadre d'un groupement économique régional entre en ligne de compte, il existe dans le cas dont il est question maintenant la possibilité de poursuivre une politique assimilée aussi bien au niveau régional (comme phase d'essai ou de préparation en vue d'une vraie politique ultérieure) qu'au niveau multilatéral et interrégional. Les considérations suivantes se réfèrent par conséquent aux trois possibilités que nous venons de mentionner.
- 11^o En principe, il n'y a pas de différence essentielle entre la politique conjoncturelle internationale assimilée au niveau régional et au niveau multilatéral, de sorte que ces deux cas peuvent être traités ensemble. Ce sont en fait les deux domaines d'application de la politique assimilée qui entrent essentiellement en ligne de compte dans un proche avenir et dans un avenir plus éloigné. Les groupes existant déjà sont l'AELE et l'ALALC (Association latino-américaine de libre-échange) au niveau régional et l'OCDE au niveau multilatéral. D'autres groupements sont déjà envisagés, ainsi que nous l'avons mentionné, de sorte que l'on pourra fort vraisemblablement bientôt passer des considérations théoriques au domaine de la pratique.
- 12^o La politique monétaire apparaît comme l'instrument le plus important de la coopération conjoncturelle internationale assimilée. Cela résulte du fait que les Banques Centrales d'émission responsables des affaires monétaires internes et externes jouissent dans de nombreux pays d'une indépendance relativement grande vis-à-vis des autorités politiques. De cette façon, il est possible de poursuivre dans des situations critiques une politique monétaire nationale soutenue par la compréhension à l'égard de la nécessité d'un comportement solidaire international, sans que la souveraineté nationale doive être abandonnée pour autant. La possibilité d'un comportement contraire de la part de certaines Banques d'émission ne peut sans doute être éliminée de la sorte, mais les expériences récentes ont prouvé que la compréhension pour l'importance d'un comportement solidaire peut être considérablement promue par une coopération du degré de l'information.

13^o Par ailleurs, une coopération dans le domaine de la politique de la main-d'œuvre peut être considérée comme judicieuse. Cette coopération est particulièrement importante lorsque les Etats participant à un accord international de politique conjoncturelle ont des frontières géographiques communes et des liens étroits dans le domaine de la politique de la main-d'œuvre. Ce domaine étant en général moins « explosif » que les autres sur le plan politique, des accords dépassant le cadre de la coopération informatrice paraissent possibles ici aussi.

14^o Des considérations tenant compte des données réelles nous permettent de reconnaître maintenant que les possibilités pratiques d'une coopération internationale assimilée digne de ce nom sont ainsi épuisées dans le domaine de la conjoncture.

La coopération dans le domaine de la politique financière, fort souhaitable en elle-même comme supplément à la politique monétaire, échoue en raison du manque d'une harmonisation plus poussée des politiques budgétaires nationales, qui n'est pas possible pour des raisons politiques. C'est pour ces mêmes motifs, ainsi qu'en raison des connaissances théoriques et empiriques insuffisantes des relations profondes et de l'incompatibilité de la politique des revenus avec la décision de base en faveur d'un secteur partiel de l'économie organisé selon les principes de l'économie du marché, que cette politique des revenus n'entre pas en ligne de compte.

Dans le cas de la politique commerciale, la situation est semblable à celle que l'on rencontre lors d'une vraie politique conjoncturelle internationale. A la suite des engagements pris au sein du GATT et du FMI, les manipulations dans le domaine de la politique commerciale ne sont guère possibles ici non plus. Enfin, pour ce qui est de la planification-cadre, qui ne peut être envisagée que de concert avec une conception d'ensemble de la politique économique, il est évident que les nations qui se tiennent dans une large mesure au droit national de disposition pour ce qui est de la majorité des instruments de politique conjoncturelle ne peuvent pas participer à une planification-cadre commune.

15^o Il ressort par conséquent de l'appréciation générale des différents instruments quant aux possibilités de les utiliser dans une politique internationale assimilée de conjoncture et de croissance aux niveaux régional et multilatéral qu'on ne dispose essentiellement que des instruments de la politique monétaire interne et externe pour une telle coopération. Cela signifie, en d'autres termes, qu'une coopération internationale de politique conjoncturelle, tant qu'elle est du degré de l'information, est sans doute en mesure de remédier à court terme à certaines situations de déséquilibre au sein des pays participants, grâce à des mesures d'aide monétaire, mais qu'elle n'est pas à même de contribuer de manière efficace à assurer la croissance à long terme.

16^o La situation de la politique conjoncturelle internationale assimilée apparaît dans une lumière quelque peu différente pour ce qui est de la coopération

interrégionale. Nous partons ici de la supposition que l'économie mondiale comporte déjà plusieurs unions économiques régionales. Comme ces unions représentent de puissants facteurs économiques, elles émettent des impulsions conjoncturelles qui, suivant le degré d'interpénétration économique, déclenchent des effets plus ou moins intenses dans les autres groupes et dans les économies non intégrées. Il faudra tenir compte de telles situations dans un avenir pas trop éloigné.

C'est alors la tâche de la politique interrégionale assimilée de conjoncture et de croissance de discerner l'apparition potentielle de telles impulsions suffisamment tôt pour que des mesures puissent être prises pour y remédier. Si cela devait être impossible pour une raison ou pour une autre, ou si de telles impulsions devaient prendre des proportions imprévisibles, il faudrait alors prendre dans le cadre de cette coopération interrégionale des mesures en vue d'empêcher un développement cumulatif.

Lors de la coopération interrégionale de politique conjoncturelle, l'accent doit toutefois être placé sur l'information préventive. L'existence dans les différentes unions économiques d'un réseau de diagnostic bien équipé étant considérée comme donnée, la tâche principale consiste dans l'étude comparée des résultats des diagnostics et des pronostics pour les diverses unions. Au vu des résultats de cette étude, il faut ensuite que chaque économie régionale prenne elle-même les mesures actives ou passives adéquates. Comme il n'y a pas ici d'autorité supérieure qui décide de l'application des différents instruments, la question de l'applicabilité des instruments pour ce type de coopération ne se pose guère. On peut dire ici que tous les instruments utilisés par les groupements dans leur vraie politique conjoncturelle intrarégionale peuvent également être utilisés dans cette coopération interrégionale.

Cette constatation vaut aussi pour la planification-cadre. Il ne s'agit pas, en effet, d'établir une planification-cadre interrégionale, dont nous avons d'ailleurs contesté l'utilité, mais, par des informations mutuelles sur les propres projets, de discerner d'éventuelles incongruences (par exemple lors de projets de recherche communs, d'aide commune aux pays en voie de développement, etc.), de les éliminer à la suite de discussions communes et de créer ainsi mutuellement les conditions les meilleures pour la croissance de tous les groupements partenaires.

c) A quelles conditions une politique conjoncturelle internationale est-elle réalisable?

Au vu des constatations faites jusqu'à présent, on peut préciser cette question dans ce sens qu'il ne s'agit pas seulement de savoir si l'une ou l'autre forme de politique conjoncturelle internationale est réalisable, mais qu'il s'agit de déterminer les conditions économiques, politiques et organisationnelles qui doivent être réunies en vue d'atteindre une certaine mesure de vraie politique conjoncturelle internationale et une certaine mesure de politique conjoncturelle internationale assimilée aux divers niveaux, afin de maintenir une situation conjoncturelle internationale qui soit favorable à la croissance à long terme.

- 1^o Une assurance efficace de l'économie mondiale contre de nouveaux revers de l'importance de la crise économique mondiale et en même temps une garantie de la croissance basée sur les facteurs économiques, politiques et sociaux actuels ne nous paraît possible qu'à la condition d'une coopération de politique conjoncturelle des plus importantes nations responsables de la conjoncture internationale²⁷.
- 2^o En nous basant sur les résultats de notre étude et en tenant compte des conditions de politique réelle, on peut faire les constatations suivantes au sujet de la forme de cette coopération:

Dans le sens d'une rationalisation de la forme d'organisation de l'économie mondiale, il faut tendre à constituer des groupements économiques régionaux qui soient en mesure de poursuivre une vraie politique conjoncturelle internationale au sens de notre définition. Cela implique dans les différents pays d'une part la notion de l'impossibilité de poursuivre des politiques conjoncturelles nationales autonomes dans les conditions actuelles et, d'autre part, la volonté politique de parvenir à une étroite coopération économique et éventuellement plus tard à une coopération politique au sein de la région, en acceptant l'abandon de certains droits de souveraineté.

L'apparition de la sorte de différents centres émetteurs d'impulsions conjoncturelles représente d'une part un gain pour l'économie mondiale, car le bien-être économique des nations ne dépend plus désormais de l'évolution plus ou moins accidentelle de la conjoncture dans un ou deux pays-clés. D'autre part, cette situation nouvelle adresse à la politique économique de ces nouveaux centres des exigences toutes particulières, une coïncidence de situations conjoncturelles identiques extrêmes dans deux ou plusieurs groupements pouvant avoir des conséquences inestimables.

Il résulte de cette constatation le besoin d'une coopération interrégionale qui ait la double tâche d'harmoniser les plans de croissance à long terme et de neutraliser par des mesures compensatrices d'éventuelles impulsions déséquilibrantes. Comme le but de la politique économique dans la perspective internationale est non pas l'établissement d'un ou de plusieurs empires économiques dominants, mais la création d'économies régionales viables et autonomes, la coopération interrégionale est non pas fonctionnelle mais informative. L'organisation d'une telle coopération pourrait, par exemple, être la tâche d'une OCDE élargie et modifiée.

- 3^o Les nations qui ne sont pas désireuses ou en mesure de coopérer, ainsi que les pays en voie de développement, représentent un problème particulier. Comme il ne s'agit que rarement, dans le premier cas, d'économies jouant un rôle prépondérant dans la conjoncture internationale, l'attitude négative de ces pays ne revêt pas une grande importance. Un tel comportement peut toutefois être défavorable pour ces pays eux-mêmes. Au cas où ce sont des raisons objectives qui incitent un de ces pays à ne pas s'associer à un groupe-

²⁷ Marczewski défend le même point de vue. Cf. p. 48 s.

ment régional, il faut prévoir des possibilités pour le faire participer à la politique régionale de conjoncture et de croissance sur la base d'une association. Dans les autres cas, il faut évidemment donner la préférence à une pleine participation.

Pour ce qui est des pays en voie de développement, nous sommes d'avis qu'on leur rend au stade du développement les meilleurs services en maintenant une situation conjoncturelle favorable dans leurs principaux débouchés, les nations industrialisées. Il faut cependant en outre prendre une série de mesures afin que ces pays créent et développent leurs propres industries et puissent en vendre les produits. Nous renvoyons ici aux exigences formulées par Marczewski à cet égard, exigences qui se sont avérées justifiées à la lumière de nos propres recherches²⁸.

En ce qui concerne la coordination de l'aide aux pays en voie de développement et la coopération de ces pays entre eux, questions qui ne font pas directement partie de notre étude, mais qui ont néanmoins leur importance dans le cadre de la politique conjoncturelle internationale, nous renvoyons à nos considérations antérieures²⁹.

Bien que les considérations que nous avons faites au cours de ces dernières pages aient donné un certain aperçu des problèmes de conjoncture et de croissance dans le domaine international et y aient peut-être même mis une certaine clarté, il est manifeste que nous ne sommes qu'à un début. Certaines lignes générales se précisent, certaines conclusions peuvent déjà être tirées, mais la pratique n'a pas encore apporté l'indispensable confirmation ou rejet de certaines théories et d'opinions fondées sur celles-ci, ce qui seul permettrait de formuler des conclusions vraiment sûres.

Nous rappelant cet état de choses, nous terminons en choisissant comme propos final ce qu'a écrit un auteur dans une situation analogue: «Il est difficile d'apporter une conclusion d'ensemble aux divers développements qui ont fait l'objet de cet ouvrage, du moins si l'on entend par conclusion ce que paraît impliquer le sens étymologique de l'expression: un désir de clore un enseignement. Sans doute est-il nécessaire de terminer une publication. Ce terme ne voudrait cependant pas être regardé comme un achèvement; il faudrait plutôt le considérer comme un commencement. L'auteur a bien terminé une présentation; le lecteur et le critique vont désormais commencer leur œuvre. [...] Une conclusion ne peut pas être un apaisement de nos inquiétudes; à plus forte raison ne peut elle pas donner une impression de conquête définitive. Elle ne peut être qu'une invitation, que l'auteur s'adresse d'abord à lui-même, et qu'il adresse à tous ceux qui en sentiraient la vocation, de poursuivre sans relâche observations, réflexions et classifications, compte tenu des premiers efforts de recherche.»³⁰

²⁸ Cf. p. 48 ss.

²⁹ Cf. p. 140 ss.

³⁰ Guittou, H., *Les fluctuations économiques*, Paris, 1961, p. 619.



Bibliographie

- Albrecht, Karl: *Planifikateure beim Werk*, Duesseldorf/Vienne, 1964.
- Amonn, A.: «Wirtschaftsordnung und Wirtschaftszustand», dans *Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft*, Zurich, 1951.
- Armand, L.: *Plaidoyer pour l'avenir*, Paris, 1962.
- Association Européenne de Libre-Echange: *Convention instituant l'Association Européenne de Libre-Echange*, Genève, 1961.
- Bachmann, Hans: *Angelsächsische Vorbereitungen und Pläne für die Nachkriegswirtschaft*, St-Gall, 1944.
- *Die Konventionen von Bretton Woods*, St-Gall, 1945.
- Bauer, Gérard-F.: «La prospective», dans *Revue économique et sociale*, n° 4, Lausanne, 1963.
- Bauer, W.: «Wirtschaftsprognose und Wirtschaftsplanung auf lange Sicht», dans *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle/Tubingue, 1964.
- «Beihefte der Konjunkturpolitik», Berlin:
- Cahier 1: *Die wissenschaftliche Fundierung der Konjunkturpolitik*, 1956.
 - Cahier 2: *Die Bedeutung der staatlichen Finanzpolitik für die Konjunkturstabilisierung*, 1957.
 - Cahier 3: *Die institutionelle Verankerung von Instrumenten der Konjunkturpolitik in neun europäischen Ländern und in den Vereinigten Staaten von Amerika*, 1958.
 - Cahier 4: *Das Problem der Geldwertstabilität*, 1959.
 - Cahier 5: *Probleme des Zahlungsbilanzausgleichs*, 1959.
 - Cahier 7: *Inwieweit ist die schleichende Inflation durch monetäre Maßnahmen zu bekämpfen?*, 1960.
 - Cahier 10: *Langfristige Programmierung in der Marktwirtschaft*, 1963.
- Besters, Hans: «Staatliche Autonomie und internationale Konjunkturpolitik», dans *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin, 1961.
- Blusztajn, Mendel: *Essai sur les plans anglo-saxons d'organisation économique internationale de l'après-guerre*, Thèse, Paris/Lucerne, 1945.
- Bombach, Gottfried: *Economic Growth and Stability in a United Europe*, Leiden, 1960.
- «Wirtschaftswachstum und Stabilität», dans *Wachstum und Konjunktur*, Darmstadt/Opladen, 1960.
 - «Über die Möglichkeit wirtschaftlicher Voraussagen», dans *Kyklos*, vol. XV, Bâle, 1962.
 - «Rahmenplanung oder Zahlenzwang», dans *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle/Tubingue, 1964.
- Bombach, Gottfried/Giersch, H./Senf, Paul: *Wachstum und Konjunktur*, Darmstadt/Opladen, 1960.
- Boulding, Kenneth E.: *Principles of Economic Policy*, Englewood Cliffs, 1958.
- Brandenberger, Walter: *Monetäre Aspekte der Vollbeschäftigungspolitik*, Winterthur, 1960.
- Banque des règlements internationaux: 33. Jahresbericht, Bâle, 1963.
- Burns, A. F.: *Progress towards Economic Stability*, traduction allemande: «Fortschritte auf dem Weg zur wirtschaftlichen Stabilität», dans *Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung*, cahier 4, Essen, 1960.
- Calvez, J.-Y.: «Planifier dans la liberté», dans *Revue de l'Action Populaire*, Paris, Décembre 1958.
- Cazes, B.: «Capitalisme et planification sont-ils compatibles?», dans *Cahiers de l'Institut de Science Economique Appliquée* (Recherches et dialogues philosophiques et économiques), n° 79, (série M, n° 4), Paris, avril 1959.

- Communauté Economique Européenne: *Traité instituant la Communauté Economique Européenne*, Bruxelles, 1957.
- *Les instruments de la politique économique monétaire dans les pays de la Communauté économique européenne*, Luxembourg, 1962.
 - *La coopération monétaire et financière au sein de la Communauté économique Européenne*, Bruxelles, 1963.
- Communauté Economique Européenne: *La politique à moyen terme de la Communauté*, Bruxelles, 1963.
- Clausing, B.: «Konjunktoren», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 6, Göttinge/Stuttgart/Tübingue.
- Colm, Gerhard: *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, New York, 1955.
- «Nationalbudget», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 7.
- Department of State: Publication n° 2411, Washington, D. C., 1945.
- Domar, Evsey D.: *Essays in the Theory of Economic Growth*, New York, 1957.
- Doucy, A.: «Allocation d'accueil», dans *Les problèmes de la planification* (colloque de janvier 1962 de l'Université Libre de Bruxelles, Institut de Sociologie), Bruxelles, 1962.
- Duesenberry, James S.: *Business Cycles and Economic Growth*, New York/Toronto/Londres, 1958.
- Dürr, E.: «Ordnungsprobleme in der Konjunkturpolitik», dans *Ordo*, vol. 14, Duesseldorf/Munich, 1963.
- Emminger, O.: «Planung in ausgewählten Wirtschaftsbereichen: Notenbank», dans *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle/Tübingue, 1964.
- Erdmann, Paul/Rogge, Peter: *Die europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Drittländer*, Bâle/Tübingue, 1960.
- Estey, J. A.: *Business Cycles*, Englewood Cliffs, 1956.
- Eucken, Walter: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingue, 1952.
- Forstmann, Albrecht: *Neue Wirtschaftslehren*, Berlin, 1954.
- Fourastié, Jean/Courthéoux, Jean-Paul: *La planification économique en France*, Paris, 1963.
- Fournier, H.: «La coordination des politiques monétaires au sein de la CEE», dans *Banque*, n° 204, Paris, juin 1963.
- Friedrich-Ebert-Stiftung: *Nationalbudget und Wirtschaftspolitik*, Hanovre, 1962.
- Galbraith, John Kenneth: *Economic Development in Perspective*, 1962.
- Giersch, H.: «Wachstum und Konjunktur», dans *Wachstum und Konjunktur*, Darmstadt/Opladen, 1960.
- Gordon, Lincoln: «Le régionalisme économique reconsidéré – un point de vue américain», dans *Revue économique et sociale*, recueil, Lausanne, 1961.
- Gordon, R. A.: *Business Fluctuations*, 2^e édition, New York, 1961.
- Grand Larousse Encyclopédique*, tome 4^e, Paris, 1961.
- Guitton, H.: *Les fluctuations économiques*, Paris, 1951.
- Haberler, Gottfried: «Die wirtschaftliche Integration Europas», dans *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Festschrift für Ludwig Erhard, Francfort s. M., 1957.
- «Bemerkungen zum Problem des wirtschaftlichen Regionalismus», dans *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Berlin, 1961.
 - «Amerika und die europäische Integration», dans *Außenwirtschaft*, cahier III/IV, St-Gall, 1961.
- Hahn, L. A.: «Monétaire Integration – Illusion oder Realität?», dans *Internationale Währungs- und Finanzpolitik*, Berlin, 1961.

- Haller, Heinz: «Finanzpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 3, – «Möglichkeiten und Grenzen finanzwirtschaftlicher Konjunkturpolitik», dans *Finanzarchiv*, vol. 12, Tubingue, 1950/51.
- Hallstein, W.: «Vorausschauende Wirtschaftspolitik in der EWG», dans *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle/Tubingue, 1964.
- Hansen, Alvin H.: *Fiscal Policy and Business Cycles*, New York, 1941.
– *Monetary Theory and Fiscal Policy*, New York/Toronto/Londres, 1949.
- Harrod, Roy F.: *Towards a Dynamic Economics*, Londres, 1948.
– «Dynamic Theory and Planning», dans *Kyklos*, vol. XV, Bâle, 1962.
- Hartmann, Georges: «Nécessités et objectifs d'une programmation suisse dans le domaine de l'automation», dans *Revue économique et sociale*, Lausanne, octobre 1963.
- Hayek, F. A.: «Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft», dans *Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft*, Zurich, 1951.
- Heilperin, M. A.: «Zurück zum Goldstandard», dans *Inflation und Weltwährungsordnung*, Erlenbach-Zurich/Stuttgart, 1963.
- Heinrich, Walter: *Wirtschaftspolitik*, vol. I, II, III, Vienne, 1948, 1952, 1954.
- Helander, Sven: *Das Autarkieproblem in der Weltwirtschaft*, Berlin, 1955.
- Herczeg, Karl L.: *Die Zukunft der Weltwirtschaft*, Duesseldorf, 1958.
- Herz, E.: «Internationale Arbeitsorganisation», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 5.
- Hicks, J. R.: *A Contribution to the Theory of the Trade Cycle*, Londres, 1950.
- Hirsch, Etienne: «Langfristige Programmierung in der Marktwirtschaft», Einleitendes Referat, dans *Beihefte der Konjunkturpolitik*, cahier 10, 1963.
- Hunold, Albert: *Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft*, Zurich, 1951.
– *Inflation und Weltwährungsordnung*, Erlenbach-Zurich/Stuttgart, 1963.
- Iversen, C.: «Koordinierung der für die Wirtschaftspolitik entscheidenden Kräfte in Dänemark», dans *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 91, cahier 2, Hambourg, 1963.
- Jacobsson, Per: *Some monetary problems international and national*, Bâle, 1958.
- Jöhr, Walter A.: «Konjunktur» (I, II), dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 6.
– *Die Konjunkturschwankungen*, Tubingue/Zurich, 1952.
- Kahmann, H./Köllner L.: *Europäische Wirtschaftspolitik*, Muenster, 1957.
- Kantzenbach, E.: «Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik in der EWG», dans *Vorträge und Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster*, cahier 20, Göttingue, 1959.
- Keiser, Günter: «Das Problem der übernationalen Koordinierung der Konjunkturpolitik», dans *Beihefte der Konjunkturpolitik*, cahier 1, 1956.
- Keynes, John Maynard: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, 1936.
- Kirschen, E. S. et autres: *Economic Policy in Our Time*, vol. 1, Amsterdam, 1964.
- Kneschaurek, Francesco: «Wirtschaftliches Wachstum, Konjunktur und Wirtschaftspolitik», dans *Konjunkturpolitik*, cahier 1, Berlin, 1961.
– «Konjunkturpolitik in Zeiten rascher Wirtschaftsexpansion», dans *Wirtschaft und Recht*, cahier 1, Zurich, 1962.
- Krelle, W.: «Zur Problematik der Grundlagen», dans *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle, Tubingue, 1964.
- Kruse, A.: «Internationaler Kredit- und Kapitalverkehr und der Ausgleich der Zahlungsbilanzen», dans *Internationale Währungs- und Finanzpolitik*, Berlin, 1961.
- Lambert, P.: «Les principaux types de planification», dans *Les problèmes de la planification*, Bruxelles, 1962.

- Langelütke, Hans: *Grenzen und Voraussetzungen der Konjunkturstabilisierung*, Berlin/Munich, 1956.
- «Aufgaben der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute im Dienste der Wirtschaftspolitik», dans *Beihefte der Konjunkturpolitik*, cahier 10, 1963.
- Laufenburger, Henry: *Théorie économique et psychologique des finances publiques*, Paris, 1956.
- Laulan, Yves: *Marché Commun et conjoncture concertée*, Paris, 1963.
- Lee, Maurice W.: *Economic Fluctuations*, Homewood, Ill. 1955.
- Lenel, H. O.: «Sozialistische Wirtschaftspolitik», Buchbesprechung, dans *Ordo*, vol. XI, Düsseldorf/Munich, 1960.
- Lerner, Abba P.: *The Economics of Control*, New York, 1944.
- Lewis, Arthur W.: *The Theory of Economic Growth*, Londres, 1955.
- Löffelholz von Colberg, Bernhard: «Vorteile und Schwächen der französischen Wirtschaftspannung», dans *Europa-Archiv*, vol. 14, Bonn, 1962.
- Lutz, F. A.: «Das Problem der internationalen Liquidität und das System der mehrfachen Reservewährungen», dans *Inflation und Weltwährungsordnung*, Erlench-Zurich/Stuttgart, 1963.
- Maddison, Angus: *Economic Growth in the West*, Londres, 1964.
- Manoussos, G.: *Inflation, Croissance et Planification*, Genève/Paris, 1961.
- Marczewski, Jean: «La coordination des politiques européennes de conjoncture», dans *Banque*, n° 168, Paris, juin 1960.
- «La conjoncture économique des Etats-Unis 1950-1960», dans *Cahiers de l'ISEA*, série AC, n° 1, septembre 1961.
 - «Conjoncture et développement planifié», dans *Economie appliquée*, tome XV, n° 1, Paris, 1962.
 - «L'Europe dans la conjoncture mondiale» (esquisse d'une théorie des fluctuations et de la croissance), dans *Cahiers de l'ISEA*, série AC, n° 2 (I), avril 1963, n° 2 (II) et (III), mai 1963.
- Mathieu, G.: «Dans quels délais les 'Six' peuvent-ils harmoniser leurs fiscalités?», dans *Le Monde économique et financier*, Paris, 5/6 avril 1964.
- Meade, E.: *Planning and the price mechanism*, traduction allemande, Tubingue/Zurich, 1955.
- Van Meerhaeghe, M.: «La planification indicative», dans *Les problèmes de la planification*, Bruxelles, 1962.
- Meinhold, W.: *Internationale Währungs- und Finanzpolitik*, Geburtstagsgabe für Adolf Weber, Berlin, 1961.
- «Währungspolitische Konsequenzen der Lohnexpansion», dans *Internationale Währungs- und Finanzpolitik*.
- Meuli, Richard: *Principes d'économie politique*, Neuchâtel, 1962.
- Meyer, F. W.: «Über die Auswirkungen von Zollpräferenzen», dans *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Francfort s. M., 1957.
- «Die Leistungsfähigkeit der Planwirtschaft», dans *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Berlin, 1961.
- Miller, P.: «Les problèmes de la planification des économies nationales en voie d'intégration dans la CEE», dans *Les problèmes de la planification*, Bruxelles, 1962.
- Le Monde*: «Philosophie et cadre général» (du Ve plan), numéro du 25 septembre 1964.
- Le Monde économique et financier*: «Structure de la fiscalité dans le Marché Commun», numéro du 5/6 avril 1964.
- «Les étapes de l'harmonisation fiscale entre les Six proposées par le comité Neumark», numéro du 5/6 avril 1964.

- Morgenstern, Oscar: *On the Accuracy of Economic Observation*, Princeton, 1950.
- Mossé, R.: «La souveraineté monétaire et ses limites», dans *Revue des sciences économiques*, n° 109, Liège, 1957.
- Müller-Armack, Alfred: *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hambourg, 1947.
- *Stil und Ordnung der sozialen Marktwirtschaft*, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Untersuchungen n° 4, sans date.
 - «Institutionelle Fragen der europäischen Konjunkturpolitik», dans *Wirtschaftspolitische Chronik*, cahier 3, Cologne, 1958.
- Myrdal, Gunnar: *An International Economy*, New York, 1956.
- *Challenge to Affluence*, Londres, 1963.
- Neue Zürcher Zeitung*: «Die internationale Währungsordnung auf lange Sicht», n° 3346 du 25 août 1963.
- «Meinungsverschiedenheiten unter den Zehn», n° 2317 du 29 mai 1964.
 - «Zehn Milliarden Dollar Entwicklungshilfe – Ein Beitrag zur Überwindung der Nord-Süd-Spannungen», n° 3317 du 8 août 1964.
 - «Vorschläge zur Verbesserung des internationalen Währungssystems» – Die Berichte des Währungsfonds und des Zehnerklubs, n° 3344 du 11 août 1964.
 - «Neuorientierung der französischen Programmierungspolitik», n° 3991 du 24 septembre 1964.
- Neumark, F.: «Die Bedeutung der staatlichen Finanzpolitik in einer stetig wachsenden Wirtschaft», dans *Beihfte der Konjunkturpolitik*, cahier 2, 1957.
- Niveau, M.: «La planification indicative en France et l'équilibre des paiements extérieurs», dans *Economie appliquée*, tome XV, n° 1, Paris, 1962.
- Organisation de Coopération et de Développement Economique: *The OCDE*, Paris, sans date.
- *Le problème des hausses des prix*, Paris, 1961 (publié par l'OECE).
 - *Une politique d'équilibre des prix*, Paris, 1962.
 - Deuxième Rapport sur une politique d'équilibre des prix: *Le problème des profits et autres revenus non salariaux*, Paris, 1964.
 - *Croissance et politique économique*, Paris, 1964.
 - *Une politique de main-d'œuvre comme moyen de promouvoir la croissance économique*, Paris, 1964.
 - «Une politique active de main-d'œuvre dans la prospérité ou la récession», dans *l'Observateur de l'OCDE*, n° 11, Paris, 1964.
 - *Statistics of National Accounts*, Paris, 1964.
- Pahlke, J.: «Konjunkturpolitische Zielsetzung und andere Aufgaben der Finanzpolitik», dans *Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe*, Tubingue, 1962.
- Perroux, François: «L'économie du XX^e siècle», Paris, 1961.
- Pfleiderer, O.: «Offenmarktpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 38^e livraison.
- «Mindestreservenpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 7.
 - «Diskontpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 2.
- Plitzko, A.: *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle/Tubingue, 1964.
- Predöhl, Andreas: «Von der alten zur neuen Weltwirtschaft», dans *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Francfort s. M., 1957.
- *Das Ende der Weltwirtschaftskrise*, Rowohlts Deutsche Enzyklopädie, Hambourg, 1962.
 - «Weltwirtschaftskrise», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 11.
- Pütz, Theodor: «Geschichtliche Wandlungen der Konjunkturschwankungen», dans *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Berlin, 1961.
- «Außenhandelspolitik» (II), dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 1.
- Röpke, Wilhelm: «Integration und Desintegration der internationalen Wirtschaft», dans *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Francfort s. M., 1957.

- «Unorthodoxe Gedanken über die EWG», dans *Neue Zürcher Zeitung* du 7 avril 1962.
- «Der Kampf gegen die Inflation unserer Zeit», dans *Inflation und Weltwährungsordnung*, Erlenbach-Zürich/Stuttgart, 1963.
- Rosset, P.-R.: «Economie politique et Politique économique», dans *Kultur und Wirtschaft*, Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Böhler, Zürich, 1963.
- Rostow, Walt W.: *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, 1960.
- Rueff, Jacques: «Die französische Wirtschaftsreform», dans *Ordo*, vol. XII, Düsseldorf/Munich, 1961.
- «Geld – Schicksal des Menschen», dans *Inflation und Weltwährungsordnung*, Erlenbach-Zürich/Stuttgart, 1963.
- Salin, Edgar: «Planung – der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte», dans *Planung ohne Planwirtschaft*, Bâle/Tübingen, 1964.
- Sannwald, Rolf/Stohler, Jacques: *Wirtschaftliche Integration*, Bâle/Tübingen, 1958.
- Samuelson, Paul A.: *Volkswirtschaftslehre*, Cologne, 1958.
- Savelsberg, G.: «Internationale Sozialpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 9.
- Schilcher, R.: «Finanzpolitik und konjunkturelle Stabilität», dans *Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe*, Tübingen, 1962.
- Schiller, Karl: *Sozialismus und Wettbewerb*, Hambourg, 1955.
- «Wirtschaftspolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 44^e livraison.
- Schmölders, Günter: *Finanzpolitik*, Berlin/Göttingen, Heidelberg, 1955.
- «Internationale Finanzpolitik», dans *Internationale Währungs- und Finanzpolitik*, Berlin, 1961.
- «Vom Goldautomatismus zur freiwilligen Zusammenarbeit der Notenbanken», dans *Inflation und Weltwährungsordnung*, Erlenbach-Zürich/Stuttgart, 1963.
- Schneider, Erich: *Einführung in die Wirtschaftstheorie*, 3^e partie: «Geld, Kredit, Volkseinkommen und Beschäftigung», 7^e édition, Tübingen, 1962.
- Schöllhorn, J.: «Europäische Konjunkturpolitik», dans *Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Berlin, 1961.
- Schumacher, Ulrich: *Nationalbudget und öffentlicher Haushalt*, Stuttgart, 1958.
- Schupp, Werner: *Die Sicherung der Vollbeschäftigung nach der neoliberalen Theorie*, Thèse, Zürich, 1958.
- Seitovsky, T.: *Economic Theory and Western European Integration*, Londres, 1958.
- Senf, P.: «Finanzpolitik und wirtschaftliches Wachstum», dans *Wachstum und Konjunktur*, Darmstadt/Opladen, 1960.
- Société d'études économiques et sociales: «Prospective – Planification», dans *Revue économique et sociale*, n° 4, Lausanne, 1963.
- Staley, E.: *The future of under-developed countries*, New York, 1954.
- Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft: *Methoden zur Vorausschätzung der Wirtschaftsentwicklung auf lange Sicht*, Luxembourg/Bruxelles, 1961.
- Strickrodt, Georg: *Das Nationalbudget*, Berlin, 1951.
- Tinbergen, Jan: *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam, 1956.
- «International Coordination of Stabilization and Development Policies», dans *Kyklos*, vol. XII, Bâle, 1959.
- «Planification de la croissance économique», dans *Revue économique et sociale*, Lausanne, octobre 1963.
- Tizrath, A.: «Economie concertée oder soziale Marktwirtschaft in der EWG», dans *Europa-Archiv*, n° 14, Bonn, 1963.
- Triffin, Robert: «Die Währungsordnung des 20. Jahrhunderts», dans *Inflation und Weltwährungsordnung*, Erlenbach-Zürich/Stuttgart, 1963.

- «Universalisme et régionalisme sur le plan économique», dans *Revue économique et sociale*, Lausanne, septembre 1959.
- Veit, O.: «Zentralbankpolitik», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 49^e livraison.
- Viner, Jacob: *International Economics*, Glencoe, 1951.
- Vlekke, B.H.M.: «Zur gegenwärtigen Situation des Studiums der internationalen Beziehungen», dans *Europa-Archiv*, cahier 14, Bonn, 1962.
- Vorschulte, Wilhelm: *Die Wirtschaftsordnung und das Problem der Beschäftigungs- und Konjunkturpolitik*, Thèse, Cologne, 1957.
- Wartmann, Urs: *Wege und Institutionen zur Integration Europas 1945-1961*, Paris/Cologne-Opladen, Thèse, 1961.
- Wessels, Th.: «Vollbeschäftigung», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 11.
- Willeke, F.-U.: «Diskontpolitik», dans *Staatslexikon*, vol. 2, Fribourg/Allemagne, 1958.
- Willeke, Eduard: «Arbeitsmarkt», dans *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, vol. 1.
- Williams, J. H.: *Economic Stability in a Changing World*, New York, 1953.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium: *Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung*, Bonn, expertise du 8 juillet 1956.
- Zeitel, G./Pahlke, J.: *Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe*, Tübingue, 1962.
- Zijlstra, J.: *Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik*, Kieler Vorträge, Neue Folge 24, Kiel, 1962.

Abréviations

AELE/EFTA	== Association Européenne de Libre-Echange
ALALC	== Association Latino-Américaine de Libre-Echange
BRI	== Banque des Règlements Internationaux
CECA	== Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CEE/EWG	== Communauté Economique Européenne
COMECON	== Marché commun des pays de l'Est
FMI	== Fonds Monétaire International
GATT	== Accord général sur le commerce et les tarifs
ISEA	== Institut de Science Economique Appliquée
ITO	== Organisation International du Commerce
OCDE/OECD	== Organisation de Coopération et de Développement Economique
OECE	== Organisation Européenne de Coopération Economique
OIT	== Organisation International du Travail

